

A Lei de Responsabilidade Fiscal: O processo de formulação e seus efeitos nos Estados brasileiros

Alexandre Sobreira Cialdini

Orientador: Professor Doutor Ricardo Ramos Pinto

Coorientador: Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho

*Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Administração Pública,
especialidade em Administração e Políticas Públicas*

*Lisboa
2020*

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

A Lei de Responsabilidade Fiscal: O processo de formulação e seus efeitos nos Estados brasileiros

Alexandre Sobreira Cialdini

Orientador: Professor Doutor Ricardo Ramos Pinto

Coorientador : Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Administração Pública,
especialidade em Administração e Políticas Públicas

Júri:

Presidente:

- Doutor António Costa de Albuquerque de Sousa Lara, Professor Catedrático e membro do
Conselho Científico
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Vogais:

- Doutor João Manuel Ricardo Catarino, Professor Catedrático
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

- Doutor Leonardo Secchi, Professor Associado
Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil;

- Doutor Ricardo João Magro Ramos Pinto, Professor Associado com Agregação
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, orientador;

- Doutor José Roberto Rodrigues Afonso, Professor Permanente
Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP;

- Doutora Ana Lúcia da Silva Romão, Professora Auxiliar
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Lisboa
2020

AGRADECIMENTOS

Vou pedir licença aos leitores para estender, além do trivial, os agradecimentos sobre uma tese que trata da “regra do jogo”. Espero que no final os leitores entendam que a matriz da *path dependence* é uma matriz que tem como fundamento a qualidade histórica das nossas instituições e esta tese tratou de revelar o processo de formulação da “regra fiscal” - a LRF, que tem como resultado uma trajetória de dependência sequencial, dentro de um contexto de funcionalidade das instituições e essa trajetória da pesquisa, cabe aqui mencionarmos todas as instituições que, sem a participação delas, seria impossível a geração desse resultado.

À primeira instituição, a família e aqui representada pela matriz da “Sobreirada”, meus avós Moacir e Alaíde, com disseminação da probidade e honradez, sempre a referência maior para todos nós. Na sequência, minha mãe, que enfrentou desafios na vida, sempre com o zelo pela educação e formação de seus filhos, inclusive numa condução de uma trajetória bem complexa, mas vivida até de forma bem humorada, que serviu também para meus irmãos, José e Andréa, o apoio desde o início desse processo. No fundamento familiar, Luciana minha mulher e minhas filhas, Laura e Mariana, que fortaleceram, seguraram e deram muito mais sentido à conclusão e persistência da minha pesquisa, inclusive muitas idas e vindas de viagens para os estudos e no equilíbrio na trajetória final, tendo como desfecho a defesa da tese, em momento complexo de pandemia.

Na trajetória profissional e na instituição profissional, sou grato a minha organização pública - a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ), que possibilitou a realização dessa pesquisa, inclusive o financiamento de uma bolsa de estudos. Na SEFAZ, imprescindível citar o papel de Dr. Ednílton Soárez, que foi nosso secretário no período de 1995-2002 e que, enquanto gestor público, fortaleceu sobremaneira a educação continuada e a pesquisa na SEFAZ. Dr. Ednílton foi quem criou uma comissão estadual onde coordenei sugestões que foram enviadas, dentre as 5000 emendas apresentadas ao anteprojeto de Lei da LRF, citadas na tese. Afora isso, Dr. Ednílton abriu o espaço para muitos de nós fazendários ampliarmos o conhecimento e a capacitação funcional para melhor servir à sociedade. Na SEFAZ, também os agradecimentos a João Marcos Maia, que autorizou a liberação da Bolsa de Estudos. A atual Secretária, Fernanda Pacobahyba que deu prosseguimento ao incentivo e apoiou a

finalização desta tese. Importa também registrar o apoio que tive de Maia Júnior, então Secretário de Planejamento, no qual tive oportunidade novamente de trabalhar com ele, agora diretamente na SEPLAG. Maia foi quem abriu o caminho com João Marcos e viabilizou para mim e todos os fazendários que receberam bolsa de estudos, a oportunidade de amenizar custos com os programa de pós-graduação. Ainda na SEFAZ há uma trajetória dos amigos, com os quais estiveram mais próximos desta pesquisa. Assim, o primeiro grupo que desbravou o doutorado comigo: Wildys, Nílson, Diógenes, Imaculada. Ainda no campo do trabalho, importante citar, dentre muitos, amigos fazendários a proximidade que temos com Neto Cysne; Argemiro Torres; Germana Belchior; Saulo Braga; Márcio Morais e Sidney Leão, este último amigo que tem dividido comigo ideias e pesquisas aplicativas no campo da administração pública há mais de 25 anos. Com eles agradeço a todo corpo fazendário, que iluminou a minha trajetória profissional no decorrer destes últimos 26 anos.

Na trajetória de vida profissional e de interlocução com instituições que contribuíram comigo na pesquisa, chamo atenção para então Escola de Administração Fazendária, a antiga e nobre ESAF, onde tive oportunidade, pelo Dr. Ednílton, de conhecer Fátima Cartaxo, Diretora Geral da Escola, à época da formulação da LRF e, posteriormente, especialista do Banco Interamericano do Desenvolvimento. Nesse período e na convivência intensa que tive com a ESAF, veio a oportunidade de conhecer, dialogar e apreender muito com grandes profissionais na área de finanças públicas, tais como: Teresa Ter-Minassian, Vicente Cíbilis Fretes, Paul Sphan, Martus Tavares, José Roberto Afonso, Fernando Resende, Isaías Coelho, Marcos Nóbrega, Carlos Maurício, Luís Villela (in memoriam). Fátima abriu os espaços para que eu participasse de diversos programas de treinamento, capacitação e orientação, no sentido de disseminar a melhoria das gestões fiscais de Estados e Municípios, bem como participei de muitos programas internacionais como Relações Fiscais Intergovernamentais, Gestão Urbana Municipal e Projeto Brasil Municípios, para citar alguns deles.

Outra instituição, na qual devo referenciar, está sob a gestão de meus amigos e “irmãos coragem” Luciana e Dummar, do Grupo de Comunicação O Povo, onde também a Fundação Demócrito Rocha está inserida. Dummar e Luciana, mesmo na distância física, criou uma proximidade em outra dimensão, pela relação de amizade e bom humor que unia nossos pais. Eles foram geradores e porta de entrada em diversas oportunidades, para que eu pudesse

colocar em prática várias ideias no campo das finanças públicas e da educação fiscal. Com eles realizamos vários trabalhos voluntários, oportunidades de uma dinâmica aplicativa da gestão fiscal e educação fiscal no Ceará e Nordeste brasileiros. Períodos em que coloquei o lado profissional a serviço da comunicação e das boas práticas fiscais. Realizamos juntos o primeiro curso à distância de orçamento público, introduzindo a LRF para mais de 11 mil inscritos. Juntos também, elaboramos o mais amplo programa de educação fiscal no Município de Fortaleza, na gestão da Prefeita Luizianne Lins, protagonista da edição da primeira Lei de Educação Fiscal no Brasil, que foi aprovada por unanimidade na Câmara Municipal de Fortaleza. Com O Grupo O Povo, também contribuí para a implantação do Simples Nacional, a partir dos seminários e cursos do “empreender”, ideia contida na importância fortalecimento e formalização das micro, pequenas e médias empresas e, com propósito e fundamento na responsabilidade fiscal.

A instituição Universidade Lisboa, a partir do seu Instituto de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) no qual concluí o Curso de Doutoramento em Administração Pública, rendo grande homenagem e gratidão. No ISCSP, a recepção plena e a guarida oferecida pelo Instituto, sob a presidência do Professor Manuel Meirinho, amigo que acolheu a mim e aos colegas fazendários que integraram esse projeto de ensino e pesquisa. Sem medir esforços para fortalecer o intercâmbio entre os colegas fazendários e o ISCSP. o Presidente do ISCSP, Professor Manuel Meirinho, assinou com a Fundação Sintaf e primeiro Termo de Cooperação de uma Universidade Europeia com uma instituição formada por fazendários. Tal fato é de extrema importância pois, abriu-se um espaço para um conjunto de colegas fazendários estejam hoje ligados ao Programa de Doutoramento em Administração Pública e, além disso, o Projeto de Governança Interfederativa- Ceará um Só, ficar creditado no Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) do ISCSP. Aqui, extensiva a gratidão a todos os funcionários do ISCSP, que sempre foram receptivos comigo nas oportunidades que demande da Instituição. Sou grato, de forma especial aos profícuos diálogos e convivência acadêmica com o Prof. Bilhim, que também acolheu as ideias do Programa de Governança Interfederativa, o qual foi creditado na CAPP.

A extensão desse reconhecimento vai para os membros do júri, ao Presidente, António de Sousa Lara, que conduziu o processo com maestria no momento da defesa. De forma muito

especial, fui um privilegiado pelas “instituições” que propiciaram a minha orientação. Ao meu orientador, Prof. Ricardo Ramos Pinto, que me ensinou, além de gostar do SPSS, sua extrema competência e equilíbrio, de Doutor em Engenharia Química, ser um “orientador de primeira hora”, soube me conduzir ao êxito, até o momento final da defesa, demonstrando que a minha tese não era mais de economia e sim de Administração Pública. Elisabete Carvalho, Há que também mencionar o papel "cirúrgico" estabelecido pela Professora. Elisabete Carvalho, que conseguiu demonstrar o melhor enquadramento teórico à tese que desenvolvi e que também forneceu integral apoio ao Projeto Ceará um Só.

No Júri, tive também o privilégio de ser avaliado pelos Professores João Ricardo Catarino e Ana Lúcia Romão, integrantes dos quadros do ISCSP, os quais fizeram inserções importantes e recomendações à pesquisa. Gratidão extensiva ao Professor Leonardo Secchi, que fortaleceu o júri, considerando ser um dos principais especialistas brasileiros em administração pública, com vários livros e artigos nacionais e internacionais editados.

Para a pesquisa sou absolutamente grato aos entrevistados que fizeram parte desta pesquisa e que me forneceram informações fundamentais para composição das hipóteses qualitativas e convergência com as análises. Foram eles: Martus Tavares, José Roberto Afonso, Edilberto Carlos Pontes Lima, Gilberto Perre, Weder Oliveira e Pedro Novais. Todos eles disponibilizaram e liberaram todas as respostas que integram o guião de entrevistas desta tese. Um agradecimento muito especial ao amigo José Roberto Afonso, outra “instituição”, que Fátima Cartaxo me apresentou em 1999. Tive a felicidade de formar grande amizade com Zé Roberto que, independente disso, enriqueceu nomeadamente esse projeto, realizando críticas, sugestões e ampliando o espectro para as próximas pesquisas. Zé Roberto, mesmo que não goste desse reconhecimento, é considerado o “pai da LRF”. Devo ao Zé o espaço de convivência profissional e a oportunidade de aprendizado que tenho tido com ele coincidente ao prazo de formulação da LRF. A ele e Selene, sua esposa, que me hospedaram em Lisboa, quando estive “internado” no ISCSP, reconheço a gratidão da trajetória.

RESUMO

As políticas tributárias hodiernas demandam certa governação fiscal em governos multiníveis, tendo sido uma preocupação constante de dirigentes e acadêmicos na compreensão de quais indicadores poderiam entrar para a análise do desenvolvimento econômico após essas implementações (Peters, 2014). A Lei de Responsabilidade Fiscal, denominada como LRF, de 4 de Maio de 2000, foi um marco na área de política tributária e governação fiscal brasileira. O presente estudo tem como objetivo geral analisar o processo de formulação e os efeitos da LRF nos Estados federados brasileiros, considerando os paradigmas da governação pública e determinados indicadores econômicos, com base em evidência empírica e adotando uma configuração metodológica quanti-quali. Como pesquisa qualitativa, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os agentes públicos e policy makers das diversas instâncias de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e que tiveram atuação no processo de recepção e gestação desta Lei, a fim de analisar o seu processo de formulação. Como pesquisa quantitativa, aferiu-se através de uma regressão linear, calculada através do software SPSS, a relação de diversas variáveis relativas às receitas correntes, despesas com pessoal e investimentos com a operacionalização da Lei, a fim de analisar os efeitos nos Estados brasileiros dessa política tributária, tendo, para isso, distribuído, de acordo com a normalização dos dados, o período de análise em pré-LRF (antes da Lei) e pós-LRF (após a Lei). Como resultados, tem-se que a receita corrente guarda forte poder de correlação com a despesa com pessoal, a receita tributária e o PIB, demonstrado pelo (R^2) na equação de regressão linear, logo, pelo problema de multicolinearidade, nenhuma outra variável incrementa substancialmente o modelo de regressão linear para prever as receitas correntes do Estado brasileiro. Como resposta ao objetivo geral, na maioria dos Estados, as despesas com pessoal em relação às receitas correntes diminuíram, a partir de 2002, com a política tributária da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar da Lei, na fase pós-LRF (2002-2017) ainda aconteceram 16 violações das despesas com pessoal em relação ao máximo de 60% da receita corrente (teto de gastos com pessoal), considerando os dados registrados dos 27 Estados, totalizando em todo o período analisado 49 violações. Concluiu-se que a constante incerteza e a instabilidade de recursos, geram um exercício complexo para governação do orçamento público nas administrações estaduais e municipais, haja vista que os recursos próprios quase sempre são insuficientes ou pouco explorados e preservam uma característica de competência

tributária exclusiva, considerando que os governos multiníveis no Brasil, de forma especial, os estados mais carentes, dependem, em larga escala, das transferências provenientes do nível de governo central.

Palavras-Chave: Governança Pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Administração Pública Brasileira. Formulação de lei.

ABSTRACT

Tax policies require certain fiscal governance in multilevel governments, having been a constant concern of leaders and scholars in understanding what indicators could enter for the analysis of economic development after these implementations (Peters, 2014). The Fiscal Responsibility Law, known as the FRL, 4 May 2000, was a milestone in the area of tax policy and fiscal governance. Thus, the present study is configured as quanti-qualitative research, taking as general objective to analyze the process of formulation and the effects of the FRL in Brazilian States, considering the paradigms of public governance and certain economic indicators, based on empirical evidence. As qualitative research, interviews were conducted by semi-structured formularies with public officials and policy makers of the various instances of Public Power (Executive, Legislative and Judicial Branches) and who were acting in the process of reception and gestation of this Law, in order to analyze the process of policy formulation. As quantitative research, measured by means of a linear regression, calculated by means of the SPSS software, the relationship of several variables relating to current recopies, staff expenditure and investments with the operationalization of the law, in order to analyze the effects in Brazilian States that tax policy, and for this reason distributed, in accordance with the normalisation of the data, the analysis period in pre-FRL (before the Law) and post-FRL (after the law). As a result, it has found that the current recopies holds strong correlation with the expenditure on staff, the tax revenue and GDP, demonstrated by the (" R^2 ") in the linear regression equation, and based on the problem of multicollinearity no other variable increases substantially the linear regression model to predict the recopies of the Brazilian State. As a response to the overall objective, in most states, staff expenses in relation to current recopies decreased from 2002 with the tax policy of the FRL. In spite of the law, in the postoperative phase (2002-2017) still happened 16 violations of staff costs in relation to a maximum of 60% of the current recopies (the limited set forth by FRL), whereas the registered data of 27 States, totaling throughout the period analyzed 49 violations. It was concluded that the constant uncertainty and instability of resources, generate a complex exercise for governance of the public budget in state and municipal administrations, considering that the own resources are almost always insufficient or poorly explored and preserve a unique characteristic of tax jurisdiction, whereas the absolute majority of

multilevel governments depends, in large scale, of the level of transfers from central government.

Keywords: Public Governance. Fiscal Responsibility Law. Brazilian Public Administration. Formulation of law.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	I
RESUMO	V
ABSTRACT	VII
INTRODUÇÃO	12
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	26
I.1 GOVERNANÇA PÚBLICA: A BASE CONCEITUAL.....	27
I.2 A BUROCRACIA WEBERIANA E O MODELO ORÇAMENTAL E CONTÁBIL BRASILEIRO	32
I.3 A NOVA GESTÃO PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO	42
I.4 A GÊNESE DO INSTITUCIONALISMO	55
I.4.1 O novo institucionalismo económico	60
I.4.2 O institucionalismo económico e as correlações com o sistema fiscal.....	65
I.4.3 A territorialidade, governança e instituições.....	73
I.4.4 A trajetória da dependência (path dependence) e o institucionalismo económico	79
I.4.5 As regras fiscais na trajetória da dependência e no contexto do institucionalismo económico	91
I.4.5.1 O sistema fiscal do macro ao micro no institucionalismo	102
I.4.5.2 Não há regra fiscal uniforme e universal	105
PARTE II – ENQUADRAMENTO TEMÁTICO	110
II.1 A FORMULAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	111
II.1.1 Antecedentes à Lei de Responsabilidade Fiscal: do Código de Contabilidade à Lei n.4320/64	111
II.1.1.1 A Influência Clássica Franco-Italiana e o Código de Contabilidade Pública da União	114
II.1.1.2 A Lei n. 4320/64: Influência Norteamericana na Implantação Gradual do Orçamento- Programa e Efeitos na Reforma Administrativa	129
II.2 A FORMULAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: OS TRÂMITES NOS PODERES EXECUTIVO E APROVAÇÃO NO PODER LEGISLATIVO.....	142
II.2.1 As Reformas Antecedentes e a Sustentação para Formulação da LRF	142
II.2.1.1 A Formulação da LRF no Poder Executivo.....	151
II.2.1.2 A Formulação da LRF e o Processo no Poder Executivo.....	164
II.3 TEMATIZAÇÃO E ESTRUTURA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	183
II.3.1 O Planejamento Orçamental na LRF e as Peças Orçamentais	183

II.3.2 Análise dos Orçamentos no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	186
II.4 MARCO CONCEITUAL E LEGAL SOBRE REGRAS FISCAIS NO CONTEXTO INTERNACIONAL	191
II.4.1 Experiências Internacionais sobre Regras Fiscais que Inspiraram a LRF: a Análise sobre Indicadores de Performance	195
II.4.2 Legislações fiscais e suas derivações para LRF	208
II.5 ANÁLISE DESCRITIVA DA GOVERNAÇÃO FISCAL.....	213
II.6 OS INDICADORES QUE PARAMETRIZAM A GOVERNAÇÃO FISCAL - INDICADORES DE METAGOVERNANÇA E SUA METODOLOGIA DE APURAÇÃO	214
II.6.1 Receita	218
II.6.1.1 Receita Corrente (RC)	220
II.7 ÍNDICE DE ESFORÇO FISCAL PRÓPRIO (IEFP).....	233
II.8 O GASTO DE PESSOAL NO LIMITE LRF.....	235
II.9 O GASTO BRUTO DE PESSOAL.....	238
II.10 INVESTIMENTO	239
PARTE III - ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	243
III.1 MODELO DE ANÁLISE	244
III.2 AS HIPÓTESES LEVANTADAS NO CONTEXTO DO MODELO DE ANÁLISE ..	245
III.3 METODOLOGIA PARA O ESTUDO	248
PARTE IV - DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	254
IV.1 ANÁLISE ESTATÍSTICA, DESCRITIVA E ECONOMETRICA DOS RESULTADOS	255
IV.1.1 Análise das suposições estatísticas de cada variável presente no estudo.....	256
IV.1.1.1 Análise descritiva para dados e variáveis quantitativas	256
IV.1.1.2 Análise de frequência para dados e variáveis qualitativas.....	266
IV.1.1.3 Histogramas e diagramas de ramos-e-folhas (Stem & Leaf):.....	267
IV.1.1.4 Relação linear entre as variáveis através dos diagramas de dispersão.....	270
IV.1.1.5 Observações atípicas através dos diagramas de caixa (Boxplot).....	272
IV.1.1.6 Testes de normalidade.....	277
IV.2 ANÁLISE QUANTITATIVA	283
IV.2.1 Construção da regressão linear	303
IV.2.2 Cálculo das correlações de Pearson	304
IV.2.3 Cálculo das correlações parciais de Pearson.....	308

IV.2.4 Construção e análise da regressão linear simples ou múltipla	311
IV.3 ANÁLISE CRUZADA E SÍNTESE DOS RESULTADOS	321
IV.4 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	325
IV.5 CONCLUSÃO	337
PARTE V – BIBLIOGRAFIA E ELEMENTOS PÓS-TEXTUAIS	353
V.1 BIBLIOGRAFIA	354
V.2 ANEXOS	388
V.2.1 Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto per capita, população residente e deflator nos anos de 1996- 2015	388
V.2.2 Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto a preços correntes e dolarizado per capita, população residente e deflator - 2000- 2017	390
V.2.3 Lista de interceptos e valores para construção das equações de regressão linear simples e múltiplas para os Estados	392
V.3 GUIÃO DE QUESTÕES – ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS	395
V.4 SIGLAS E ACRÓNIMOS	458
V.5 ÍNDICES DE TABELAS	460
V.6 ÍNDICES DE GRÁFICOS	462
V.7 ÍNDICES DE FIGURAS	465

INTRODUÇÃO

Há uma expressiva motivação nos estudos científicos da governação pública e o papel desempenhado pelas instituições, tendo especial interesse na formulação e implementação de regras fiscais, que têm como premissa basilar a busca do equilíbrio fiscal ao espelho do que foi o aprimoramento da disciplina fiscal, a partir do arcabouço europeu do Tratado de Maastricht, em 1992.

A assimetria de informações e a deficiência de transparência das informações contribuiu também para uma pressão dos organismos internacionais, bem como a real necessidade de compreender os mecanismos de déficit que estimulou vários países adentrarem numa crise de endividamento nas décadas de 1980 e 1990.

Nesse contexto, um conjunto de pesquisas empíricas e diversos outros trabalhos surgiram para analisar a formulação regramento fiscal e seus efeitos nas políticas públicas dos países, sob determinados parâmetros. Cukierman e Meltzer (1989) e Rogoff (1990), por exemplo, analisaram a assimetria de informações e a deficiência de transparência dos dados. Alesina e Tabellini (1990), incorporaram uma crítica sobre os aspectos institucionais, com objetivo de entender crescimento progressivo do déficit 1980 e 1990. Segundo os autores, a polarização política e alternância de poder estimulou o crescimento da dívida. Poterba (1996) e Kopits e Symansky (1988), indicaram que as regras fiscais podem ser instrumento poderoso para redução de défices, mas também podem distorcer os investimentos, enquanto componentes do gasto público e até reduzir o grau de transparência fiscal estimulando ao uso indevido a “contabilidade criativa”.

Importa mencionar que pesquisadores e acadêmicos no campo da administração pública como: Bram Scheers, Miekatrien Sterck e Geert Bouckaert da Catholic University Leuven, na Bélgica, John Halligan, da University of Canberra, Australia, e Tom Groot e Tjerk Budding, da VU University Amsterdam, Holanda têm-se dedicado ao estudo dos efeitos da implantação das regras fiscais, considerando a adoção do orçamento orientado para o desempenho, com análise de performance do orçamento e a contabilidade pelo regime de competência.

Conforma ainda os autores, o processo de aprendizado pode ser acelerado, criando um maior envolvimento com as reformas, com a participação ativa das instituições.

O World Bank (2017), por exemplo, considera que o crescimento equitativo dos países está fundamentado no trinômio compromisso-coordenação-cooperação, e nessa esteira diversos outros trabalhos foram realizados, como os estudos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que, preocupado com o resultado da governação das instituições, no que concerne à prestação de serviços eficiente, efetiva e abrangente, publicou em 2015, um estudo sobre as instituições do setor público, demonstrou que performance e avaliação, é um dos cinco pilares para governação das políticas públicas, dentre: planejamento, orçamento, gestão financeira pública, gestão de programas e projetos. Em 2016, o BID também publicou uma pesquisa relatando a governação para boas práticas, as regras fiscais e as políticas públicas nas instituições da América Latina e Caribe.

A outra instituição que tem dedicado pesquisas sobre governança, com foco mais específico na análise das regras fiscais e orçamentais, é o Fundo Monetário Internacional (FMI), onde o seu Departamento de Assuntos Fiscais, fornece informações sistemáticas sobre o uso e a concepção de regras fiscais que abrangem regras orçamentais nacionais e supranacionais em 96 países entre 1985 e 2015. O conjunto de dados abrange quatro tipos de regras: regras de saldo orçamental (BBR), regras da dívida (DR), regras de despesa (ER) e regras de receita (RR), aplicáveis aos governos de países unitários ou federados.

Além disso, apresenta específicos e importantes detalhes sobre as características das regras fiscais, tais como: marco regulatório e base legal, abrangência e cobertura, cláusulas de escape, bem como procedimentos de execução e controle. Para concluir, faz um balanço dos principais recursos de suporte existentes nos países, onde inclui a análise dos órgãos independentes, incluindo os de monitoramento, análise e acompanhamento das leis de responsabilidade fiscal. Com efeito, importa destacar dois motivos que tais pesquisas precisam avançar em suas demonstrações: a governação como instrumento fundamental no aperfeiçoamento das instituições, e, conseqüentemente, no desenvolvimento integrado, e a governação como instrumento de aperfeiçoamento da aprendizagem.

A reforma das instituições e do Estado, e nesse contexto a definição de uma agenda consistente sobre governação, passou a incluir, a partir da década de 1990 a necessidade de estabelecer a “regra do jogo”, ou seja, as regras fiscais e a análise de performance, que possa mensurar a eficiência de resultados das políticas públicas em períodos de crescimento das economias e da atividade económica ou em períodos de decréscimo da atividade económica.

O desafio é que a construção sobre governação fiscal, a mensuração dos resultados, a avaliação de performance sobre os governos multiníveis é relativamente recente, recebeu atenção e interesse desses estudos bem menos que aqueles sobre a construção da riqueza, a partir dos mercados. A construção das instituições efetivas dos governos multiníveis tem sido vista como um campo de estudos da história europeia (Tilly, 1996), mas também como parte inicial da administração pública (Weber, 1978).

Peters (1991; 2011), um dos cientistas sociais que mais tem dedicado estudos sobre os efeitos da tributação no campo da administração pública, bem como sobre a crise fiscal descreve a diversidade e amplitude de motivações que o setor público tem recepcionado. Assim, desde a década de 1990, tem havido um forte papel do Estado no desenvolvimento económico. Conforme Peters (1991), as políticas tributárias integram diretamente estas motivações, pois, mesmo assumindo um “certo grau de invisibilidade”, a provisão de bens públicos está diretamente ligada aos efeitos da tributação.

Há, ainda, um reconhecimento mais amplo - talvez até uma aceitação geral - de que “a governança importa” para o desenvolvimento, e que os padrões de interação entre o Estado e a sociedade precisarão de avaliação dos resultados e da performance do Estado (Kaufmann, Kraay & Zoido-Lobaton, 1999). O pensamento mais recente, portanto, visava “trazer o Estado de volta” para questões de desenvolvimento (World Bank, 2017).

A partir do Tratado de Maastricht (1992), surgiu a primeira geração de regras fiscais contemporâneas. O Brasil recepcionou estas influências e seguiu na esteira da Nova Gestão Pública (NGP) e da Reinvenção da Governação, constructos teóricos respaldaram o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE, p.10-11), que fora concebido,

considerando a crise do Estado brasileiro, nomeadamente “uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa.”

De acordo com o PDRAE, a superação da forma de administrar o Estado, é a superação revestida sobre as referências da Nova Gestão Pública. Conforme Bilhim (2017, p.10), os estudos de governação pública que influenciam diretamente as políticas públicas, sobre os ditames da NGP, tiveram como causa “os processos de reforma operados no paradigma da Common Law e na Europa Continental nas décadas de 70, 80 e 90 do século passado”. Destaca-se, ainda, que fatores objetivos e relevantes provocaram as reformas nos modelos de governação, tais como: “défices públicos elevados, estagnação económica, retrocessos no Estado de bem-estar social, taxas de desemprego elevadas, redução da confiança nas instituições e nos políticos, invasão da liberdade individual pelo Estado” (Bilhim, 2017, p. 13).

Peters (2014) é enfático e descreve que houve uma “explosion of scholarly literature discussing governance”. Esta “explosão da literatura académica” abriu espaços para o termo ser utilizado em diferentes áreas das ciências sociais. O conceito de governação tem sido amplamente divulgado, com especial importância na área da administração e avaliação dos efeitos nas políticas públicas (Kitthananan, 2006; Stoker, 2000).

Os Organismos Internacionais, como Banco Mundial e a OCDE, por exemplo, disseminaram o termo “boa governança”, mas como um termo distinto de governança. A OCDE (2017), por exemplo, retrata a “boa governança” como um meio para atingir um fim, um resultado esperado. Estas instituições traduzem uma análise operacional do termo. O World Bank (2017, p. 3)¹ corrobora e menciona a “boa governança” como: “(...) o processo pelo qual atores estatais e não-estatais interagem para projetar e implementar políticas dentro de um dado conjunto de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder”.

¹ “(...) the process through which state and nonstate actors interact to design and implement policies within a given set of formal and informal rules that shape and are shaped by power” (World Bank, 2017, p. 3).

É importante fazer esta diferença e distinção pois, a abordagem do termo “boa governança” pelo Banco Mundial assume uma característica prescritiva e normativa da administração pública, o que propiciou ao Banco instituir, medir e publicar um conjunto de indicadores de governança fiscal (Worldwide Governance Indicators) para as nações (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2006).

A governação fiscal pode apoiar o uso eficiente dos recursos públicos, monitorando a efetividade dos programas de gastos públicos e vinculando a alocação de recursos ao desempenho, como caracteriza o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 1989), em trabalho com citação acima inicial ao texto, para isso é necessário um conjunto de regras fiscais bem formuladas, que podem contribuir nomeadamente para evitar défices excessivos, que prejudicam a sustentabilidade do financiamento das políticas públicas. Esse fato estabelece uma relação de equilíbrio com os mercados financeiros, investidores e organismos multilaterais. Por causa desse aspecto, o Brasil pode obter operações de crédito e financiamento a custos menores.² Por outro lado, países com défices excessivos e regras muito brandas tem dificuldades com o mercado externo e irão enfrentar custos operacionais maiores com os investidores, que elevam a taxa de risco para os empréstimos (spread bancário), pois são consideradas operações mais arriscadas.

Ao demonstrar o compromisso do governo com a boa gestão das finanças públicas, as regras fiscais podem criar espaço no orçamento para financiar políticas que promovam o crescimento e bem-estar social, aumentem a resiliência da economia a choques adversos e reduzam a desigualdade excessiva de renda. Com efeito, o BID também incorporou a importância da boa governação fiscal e a compreensão das realidades socioeconômicas para as perspectivas territoriais da América Latina. Para o BID (2012), a política tributária e fiscal não pode ser vista apenas como meio de incrementar receitas, mas, sobretudo, meio e potencial para construção de políticas públicas que fortaleçam o desenvolvimento.

² Os estados brasileiros detém 77,1%, dentre os mutuários, com a maior participação, do saldo devedor das operações de crédito (R\$ 199,09 bilhões), no Brasil, sequenciado pelos bancos e os municípios, que representam 7,4% e 6,7%, respectivamente. Do total destas operações, cerca de 56% são obtidas com as instituições financeiras internacionais, especialmente BIRD e BID (<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/29055:1757823:inline>. Disponível em 09, de maio de 2019).

Portanto, conforme os pesquisadores do BID (2012, p.62), faz-se necessário construir acordos e consensos institucionais, com tendência para garantir que os governos multiníveis tenham os recursos necessários para atuar como agentes do desenvolvimento. A manutenção do gasto descentralizado e sustentável dependerá de uma governação fiscal reforçada para busca da equalização de políticas públicas multiníveis. Logo, a governação fiscal de estrutura multinível tem efeito relevante nas ciências sociais, de forma especial na administração pública e, especificamente, no caso do modelo de federalismo fiscal brasileiro. Conforme, Catarino e Abraham (2018):

A estrutura de Estado Federal de um país com as dimensões do Brasil e com consideráveis diferenças socioeconômicas regionais impõe atenção para alguns aspectos tidos para nós como extremamente sensíveis, tais como: a) o equilíbrio entre atribuições distribuídas aos entes federativos e os recursos financeiros para a sua realização (fins e meios); b) critérios justos e ideais de distribuição de recursos entre entes desiguais; c) a excessiva concentração de poder fiscal nas mãos da União em prejuízo dos Estados e Municípios; d) o balanceamento entre as competências tributárias e as transferências financeiras intergovernamentais; e) o imprescindível exercício da competência tributária pelos entes federativos; f) o jogo democrático no processo orçamentário; e g) o imperioso respeito ao instrumento de lei complementar como veículo instituidor de normas gerais em matéria financeira (Catarino & Abraham, 2018, p. 192).

Catarino e Abraham (2018) demonstram que o modelo de organização governamental revela para a administração pública a necessidade de governação fiscal, que busque harmonização e coordenação dos sistemas fiscal e financeiro. A boa governação fiscal também promove uma melhor coordenação entre as várias camadas do governo, particularmente naqueles países altamente descentralizados e caracterizados por regime de competência tributária exclusiva, como o caso brasileiro.

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o cargo de Presidente da República no Brasil, em janeiro de 1995, não havia pistas de que o país iria em breve realizar reformas da gestão pública, embora as reformas associadas ao que se convencionou designar NGP, mesmo considerando que a literatura existia há alguns anos (Aucoin, 1990; Barzelay, 1992; Hood,

1995). Conforme Gaetani (1999; 2002) e Bresser-Pereira (2002), o cenário político não foi particularmente favorável por causa da fraqueza da comunidade acadêmica, que estava voltada ao desconhecimento sobre o que estava acontecendo no campo em outros países e a prevalência de uma visão tradicional da administração pública nas instituições supranacionais, como o World Bank e o BID.

No final do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Emenda Constitucional n. 19/1998, relacionada às reformas no aparelho do setor, foi aprovada com o apoio de uma maioria qualificada do Congresso depois de quase três anos gastos em debates, negociações, reformulações e deliberações. A referida Emenda incluiu a criação de novas formas de organizações do setor público (como agências e organizações do terceiro setor) e de diferentes formas de relações de emprego no setor público e a mitigação de restrições de posse para funcionários do governo. A reforma brasileira conquistou a atenção dos Organismos Multilaterais e de diversos países, mesmo sem unanimidade.

Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), ³ inclusive, publicou um manifesto continental - uma Nova Gestão Pública para a América Latina (CLAD, 1998) - que sugeria um ponto de virada na perspectiva da região, a partir de reformas na governação dos países.

Demais outros organismos internacionais, como o BID, que abriu linha de empréstimo para implementar as reformas na governação fiscal, chamado de Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAF).⁴ O World Bank, que também adotou uma abordagem mais tradicional e cautelosa do problema, começou a mudar sua

³ Ver documento original, publicado no portal http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/recursos-humanos/txt_apoio_documento_clad.pdf. O CLAD (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) é um organismo internacional, que congrega pesquisadores da Administração Pública na América Latina, com ênfase em temas surgidos com as reformas da década de 1990. Resumidamente, sua missão é “promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública”(<http://www.clad.org/portal>).

⁴ Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE). Foi nesse contexto que, em 1996 as Administrações Tributárias Estaduais (ATE's) contrataram com o (PNAFE) investimento da ordem de 500 Milhões de dólares com o propósito de aperfeiçoar a arrecadação de tributos por meio da modernização de sua estrutura organizacional. Entre 1996 e 2006 o Programa Nacional PNAFE apoiou a modernização administrativa e fiscal dos Estados brasileiros, e desde 2009 o PROFISCO apoia os Estados na melhoria da eficácia da gestão fiscal. Ver, a propósito: (<https://www.iadb.org/pt/noticias/comunicados-de-imprensa/2017-11-29/desafios-para-o-desenvolvimento-no-brasil%2C11991.html>).

atitude depois de publicar o influente relatório de 1997 sobre a reforma do Estado e governação fiscal (World Bank, 1997).

No entanto, após a aprovação da reforma pelo Congresso e a reeleição de Fernando Henrique Cardoso, os instrumentos que permeavam a reforma foram perdendo força até serem retirados da agenda do executivo. O Ministério encarregado da implementação das reformas foi extinto e o Ministério do Planejamento absorveu as suas funções. Todavia, dava-se mais um passo incremental estabelecido na dependência da trajetória (path dependency).

A literatura internacional mais recente sobre governação fiscal e regras fiscais⁵, concede enfoque sobre como as instituições orçamentais, compreendendo regras e procedimentos formais, que definem como os orçamentos são programados, elaborados, aprovados, executados, monitorados e avaliados, como instrumentos de alocação de recursos são capazes de afetar o desempenho fiscal e a governação pública, por meio da criação de incentivos que venham ao encontro do equilíbrio fiscal, com evolução e melhoria das políticas e que explicam a potencial inclinação à falta de disciplina fiscal dos governos multiníveis.

Nesse contexto, Peters (1991) dá uma importância crucial para as ciências política e social. De forma que essas proveram aprimoramentos significativos no âmbito da administração pública e a sociedade, bastando perceber a importância que os organismos internacionais têm dedicado espaço ao tema.⁶ O Departamento de Finanças Públicas do Fundo Mundial Internacional (FMI), desde 2009, lançou um documento chamado Monitor Fiscal, com objetivo de avaliar e analisar os acontecimentos mais recentes no âmbito das políticas públicas e fiscais, atualizar informações recentes e avaliar efeitos sobre as implicações fiscais das crises e suas projeções.

⁵ Trabalho recente publicado pelo FMI *Fiscal Rules at a Glance* apresenta e desenvolve informações sobre regras fiscais definidas para 96 países no período de 1985 a 2016. Disponível em: <http://bit.ly/TWCjcA>.

⁶ A questão de como um governo aumentará seus impostos e como gastá-los é uma questão política central, que precisa ser tratada politicamente. B.Guy Peters escreve um trabalho que fornece uma introdução à política de tributação nas democracias industrializadas. Essa perspectiva é comparativa entre os países da OCDE e baseia-se em dados da OCDE, juntamente com outras fontes. Neste texto, B.Guy Peters também apresenta uma perspectiva comparativa entre os países da OCDE, fundamentando-se em dados da OCDE, juntamente com outras fontes. A narrativa avança ao abordar e iluminar uma série de questões-chave sobre política tributária.

De acordo com o Banco Mundial (2017) o comprometimento, a coordenação e a cooperação são funções institucionais essenciais para garantir a eficácia das políticas públicas e sua capacidade de atingir resultados de desenvolvimento. Para isso, é necessário também que o processo de formulação da governação fiscal inclua principalmente as regras fiscais numéricas nacionais e multiníveis, bem como quadros orçamentais de curto, médio e longo prazos e os instrumentos para análise da metagovernança em países multiníveis, como o Brasil. Com efeito, a governação fiscal tem vários objetivos, os quais:

Aumentar a capacidade de administração tributária, que são recomendadas como forma de incrementar os recursos para financiar o desenvolvimento (FMI, 2017; OCDE, 2014);

Atingir posições orçamentais sólidas, nomeadamente ao conter o viés do défice público, ou seja, enfrentar a tendência para a condução de políticas orçamentais insustentáveis, que dão origem aos desequilíbrios fiscais elevados e a rácios crescentes da dívida;

Reduzir a ciclicidade da formulação de políticas públicas e melhorar a eficiência da despesa pública, realizando ação planeada para os investimentos, de forma mais consistente;

A ciclicidade da política fiscal brasileira tem ditado que o gasto governamental do passado influencia a trajetória crescente da despesa pública, principalmente quando o gasto de pessoal tem peso relevante, como é o caso dos Estados brasileiros

A partir da trajetória dos indicadores de performance e metagovernança, é possível analisar os efeitos nos governos multiníveis e indicar quais os caminhos corretivos na formulação de políticas públicas. Portanto, como questão central de investigação, esse trabalho tem o foco de analisar o processo de implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), avaliando como esta, enquanto regra fiscal, influenciou a gestão e controle das finanças públicas estaduais e quais os seus efeitos nos indicadores de Receita, Despesas com Pessoal e Investimento, além de analisar a influência sobre o esforço fiscal próprio dos Estados brasileiros.

Cabe mencionar, que a investigação sobre a funcionalidade dos seus processos inovadores, gera necessidade de compreender as razões da sua instituição e dos seus objetivos pois, a

razão fundamental que levou à formulação e a implantação da LRF foi a necessidade premente e histórica de instituir processos estruturais de controle do endividamento público, direta e indiretamente sob as influências recepcionadas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), que teve como referência a Nova Gestão Pública (NGP) que, de acordo com o documento original, “a reforma passaria a ser orientada predominantemente pelos valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços” (Brasil, 1995, p. 16).

O PDRAE, que foi inaugurado no Governo Fernando Henrique Cardoso, teve à frente o então Ministro Bresser-Pereira, que descreveu a influência do modelo inglês, mesmo mencionando que, fora a obra de Osborne e Gaebler (1992) – Reinventing Government (RG) a que mais o influenciara para concepção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

A razão basilar nomeadamente foi definida na exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, em 13 de abril de 1999. Nesse documento os ministros expuseram claramente os objetivos a serem alcançados com a estrutura normativa que se pretendia consolidar e inaugurar com a LRF:

“Este projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998 e que tem por objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia (...) Com a conformação desse arcabouço legal (...) assegura-se uma disciplina eficiente para evitar déficits recorrentes e imoderados, e expansão indesejável da dívida pública (...). Buscou-se, assim (...) também construir compromisso em favor de um regime fiscal, com capacidade de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável (Projeto de Lei Complementar n. 18/99).”

Esses trechos evidenciam plenamente que os objetivos do Projeto de Lei da Responsabilidade Fiscal tinham como foco a governação fiscal, com ênfase no curto prazo, no sentido de reduzir o déficit e equalizar a dívida, com propensão ao Produto Interno Bruto. No médio e

longo prazo, gerar um novo padrão de governação fiscal para retomada do desenvolvimento sustentável, na crença da importância do papel do Estado na economia brasileira.

A formulação da LRF integra o conjunto de medidas do modelo gestor que contemplaria, em princípio, uma sequência de ações interligadas e incrementais. Tal fato, caracterizaria os princípios norteadores da LRF, enquanto política pública, quais sejam: planejamento, controle, responsabilização (accountability) e transparência. Conforme se mencionou, a década de 1990 para o Brasil foi de enfrentamento da crise fiscal-financeira, que inviabilizava o financiamento das políticas públicas em todos os níveis de governo, de forma especial para o governo federal, que assumira boa parte da dívida fiscal de Estados e municípios.

Assim, os objetivos descritos em seguida estão orientados para responder a questão fundamental de investigação: Como decorreu o processo de formulação da Lei de Responsabilidade Fiscal e quais os efeitos subjacentes de implementação no federalismo fiscal brasileiro, a partir da análise da performance fiscal dos seus 27 Estados brasileiros?

O objetivo geral é compreender o processo de formulação da LRF, procurando identificar os objetivos subjacentes à sua criação, de forma a que seja possível avaliar o seu grau de cumprimento, através da análise dos efeitos na gestão fiscal dos vinte e sete Estados brasileiros. Para atingir o objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Descrever a gênese das regras orçamentais e contábeis no Brasil, a partir da edição do Código de Contabilidade Pública, em 1922. Identificar os principais atores participantes (policy makers) responsáveis pelos estágios de agendamento, formulação, decisão, implementação, avaliação e accountability da LRF.
- b) Analisar o processo de formulação e implementação da LRF, a partir da percepção de agentes públicos e policy makers, considerando as diversas instâncias de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), procurando identificar os objetivos subjacentes à criação desta lei.
- c) Avaliar os efeitos da implementação da LRF sobre a gestão financeira dos Estados, a partir da análise de indicadores fiscais, que serão conceituados e descritos no texto dessa tese como: o Índice de Esforço Fiscal Próprio (IEFP); os gastos com pessoal e o investimento,

considerando distribuição espacial e demográfica dos seus 27 Estados, inclusive o Distrito Federal no período de 1998-2017.

Além da introdução, o trabalho está subdividido em cinco partes, a saber: enquadramento teórico, enquadramento temático, opções metodológicas, discussão e análise dos resultados e conclusões. Sobre o enquadramento teórico, Parte I, o texto trata inicialmente os estudos da burocracia weberiana, no que se refere aos aspectos racional-legal, que caracterizam fortemente o constructo estabelecido pelo sociólogo alemão, a partir das observações realizadas no exército prussiano e sua importância convergente às relações fiscais do Estado keynesiano.

Na sequência, apresenta-se os aspectos teóricos e conceituais da Nova Gestão Pública e da Reinvenção da Governança, que influenciaram decididamente o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) e, conseqüentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Integrados nessa parte, incluiu-se uma descrição e análise do marco regulatório da governação fiscal e políticas públicas no Brasil, especificando o ordenamento das políticas públicas incrementais e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE). Finalizando essa parte inicial, analisa-se o conceito de path dependence (dependência da trajetória), como ferramenta analítica e os aspectos relacionados às políticas fiscais incrementais, considerando sequências temporais e de conjunturas críticas implementadas entre os períodos de 1995 a 2017.

Na segunda parte do enquadramento teórico, apresenta-se o paradigma da governança, com enfoque centrado no institucionalismo económico, concebendo esse conceito na estrutura de federalismo fiscal brasileiro, suas complexidades e heterogeneidades e, de forma especial, analisando a governança fiscal, a partir das fiscal rules, que definem normas, procedimentos e indicadores, os quais serão analisados quantitativamente na trajetória de 1995 a 2017, com os efeitos exploratórios nos indicadores de gastos de pessoal, investimento, receita e o componente índice de esforço fiscal próprio (IEFP), indicador que mede o incremento da receita tributária dos Estados. Finalizando esta parte teórica, aplica-se o conceito realidade brasileira, que incorpora os estudos do novo institucionalismo económico, associado a taxonomia da path dependence na sua fiscal rule, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Na Parte II explora-se inicialmente o processo de gestação da historiografia fiscal-financeira e contábil, com análise do Código de Contabilidade da União, de 1922 e, no decorrer da trajetória, a análise da Lei n. 4.320, editada em 17 de março 1964 que, ainda em vigência, junta-se à Lei de Responsabilidade Fiscal para disciplinar os mecanismos e instrumentos do Direito Financeiro, dos Orçamentos e Contabilidade Governamental para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Posteriormente, explora-se os aspectos temáticos da LRF, no que concerne aos conceitos fundamentais utilizados e os indicadores de metagovernança aplicados aos 27 Estados brasileiros e suas respectivas regiões territoriais (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul). Apresentam-se também as experiências de regras fiscais, no contexto internacional, antes e pós-LRF, bem como os descritivos e analíticos trabalhos dos organismos internacionais, como o do World Bank, do FMI e da OCDE, considerando algumas análises de países que foram paradigmas na formulação e implantação das regras fiscais.

Na Parte III apresenta-se uma abordagem metodológica, considerando análise descritiva inicial dos indicadores fiscais e seu comportamento e, posteriormente, uma análise econométrica modelada com apoio do software SPSS, ferramenta que se utilizou para compor um constructo quantitativo, que se analisa os efeitos dos indicadores de receita, despesa com pessoal e investimentos nos Estados brasileiros, suas regiões e a nível Brasil (seus valores totais). No intuito de fundamentar, subsidiar e respaldar a análise quantitativa, apresentam-se os resultados da análise qualitativa, a partir da aplicação de um guião de entrevistas realizados através de entrevistas semiestruturadas com atores (policy makers), que atuaram diretamente no processo de formulação, implantação e acompanhamento, seja nas áreas de planejamento, execução, controle e accountability. Importa salientar, que a maioria dos entrevistados atualmente atua directa ou indirectamente sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na Parte IV trazemos no texto a discussão e análise dos resultados, a partir de duas abordagens: análise descritiva, quantitativa e econométrica e a análise dos resultados das entrevistas semi-estruturadas geradas com seis especialistas que participaram do processo de formulação, implementação, relatoria parlamentar e controlo da LRF. Na análise descritiva fazemos uma descrição das principais variáveis, inclusive o Produto Interno Bruto,

considerando o período analisado, que se estende desde 1995 até 2017, ou seja, contemplando um período de quase seis anos pré-LRF e dezessete anos do período pós-LRF. A análise dos resultados leva em consideração os efeitos da LRF, enquanto variável dummy do processo de análise sobre os indicadores de gasto de pessoal, investimento e o índice de esforço fiscal próprio, indicador criado para esta tese.

Por fim, realiza-se as conclusões do escopo de tese, correlatas com novos paradigmas de governança numa perspectiva de análise entre a trajetória, mas inferindo situações que necessitem de consertos para novos paradigmas de regras fiscais, considerando o modelo de governação multinível brasileiro e suas relações no campo do novo institucionalismo econômico.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

I.1 GOVERNANÇA PÚBLICA: A BASE CONCEITUAL

O conceito de governança busca superar os grandes desafios estabelecidos na economia globalizada. Reflete uma compreensão sobre processos multidimensionais e complexos que requer uma ação planejada e um registro dos resultados para governação onde, ao longo da história, o poder decisório e de direção foi passando de um súdito, para um chefe, um rei e hoje para uma base mais alargada e muitas das vezes difusa, com a participação de representantes eleitos, que integram uma estrutura governamental multinível e, dentre estes representantes eleitos, subgrupos de líderes e fora destes representantes eleitos, líderes dos grupos de interesse, burocratas, outros políticos e gestores e nesse contexto, a capacidade de governação tem muito mais dependido do envolvimento ativo dos governados em interação com as instituições coletivas, bem como a composição dos gastos e a necessidade de financiamento das políticas públicas tem gerado uma obrigatoriedade de novos métodos de organização, de processo decisório e de governação, ou seja, como descreve Bilhim (2013, pp. 54-55): “A governação não se plasma num paradigma coeso e consensual”.

Etimologicamente governança é um termo apontado por Kjær (2004), como ato ou maneira de governar que, a partir da década de 1980, traz diversos significados nos campos do conhecimento da administração, política, geografia, história, economia, geografia cultural e política. Governança pública tornou-se quase um “conceito mágico”, conforme (Pollitt e Hupe, 2009), que traz a intencionalidade positiva de designar inovação no processo de governar (Kooiman, 1993), considerando uma perspectiva mais abrangente, integrada e interactiva de governo – “whole of government” (Christensen e Lægreid, 2011; Lægreid e Verhoest, 2010; Pollitt e Bouckaert, 2002) – e sociedade (Kooiman, 2003).

Osborne (2010) redefine um outro desenho de governança pública, ao identificar que este conceito converge com outros aspectos que não estavam contidos no contexto da administração burocrática e também não estava plasmado na nova gestão pública. Para Reis (2009, p.40), a noção clara de governança se estrutura com a identificação da relevância dos actores do processo, que está caracterizada na “intencionalidade, consciência e identidade”. Bevir (2009) descreve que a governança pública é um processo de governar para um determinado fim. Segundo Moore (1995), governar para um determinado fim é governar para

criar Public Value. A geração de valor para Mark Moore está na elaboração de um arcabouço conceitual mais amplo e arrojado do que a literatura sobre gestão pública voltada para resultados pretendia, até então, contemplar. Sua preocupação estava centrada em responder à pressão por mudanças na forma como os governos eram percebidos pelas pessoas e oferecer aos gestores públicos uma nova abordagem sobre o que é uma administração pública efetiva. Mais do que eficiência no desempenho para assegurar resultados, Moore (1995) procurou trabalhar em uma perspectiva de geração de impacto na atuação do poder público, tanto no que concerne às escolhas estratégicas para a provisão de serviços e sua operacionalização, quanto em sua relação com a sociedade, pautada por princípios de legitimidade. Diante disto, era fundamental delimitar qual o propósito estratégico do setor público e identificar os meios de execução e verificação para que tal propósito fosse constantemente perseguido.

Importa destacar também que nos últimos 20 anos os indicadores para análise da gestão e da governança, junto com indicadores socioeconômicos avançaram e se diversificaram, com uma rápida difusão tecnológica e alterações nas estruturais orçamentais e contábeis dos países e seus multiníveis de governo. Assim, a concepção e análise sobre governança traz no seu bojo a discussão contígua dos indicadores que mensuram individualmente ou coletivamente resultados na aplicação e avaliação das gestões.

Peters (2013) demonstra ainda, ao revelar em sua pesquisa, que a análise das funções da governança possibilita avaliá-la, considerando os diferentes sistemas políticos vigentes; identificar as falhas na governança e redirecionar a governação; estabelecer mecanismos de aprimoramento da qualidade do desempenho público e conceber as melhorias no relacionamento com actores e parceiros no processo de governança.

No mesmo contexto de uma visão institucionalista, Jan Kooiman (2003), inclusive, identifica a característica dos actores dentro de uma visão interaccionista dos processos de governação. Para Koiman (2003, p.13) uma interacção pode ser considerada como mútua e influente entre dois ou mais actores ou entidades”. Reis (2009) considera que o significado dessas relações multilaterais traz o problema central da governação ao epicentro das ordens relacionais - a coordenação. Para Reis (2009, p. 41), “as sociedades contemporâneas não são hoje facilmente

representáveis por uma lógica de organização hierárquica em que o poder de integração vertical capte e coordene o essencial da acção coletiva”.

Reis (2009, p. 43) descreve ainda que os instrumentos de governação, com os quais trabalharemos nessa perspetiva, são: “informação, organização e regras”. Nessa trajetória pode-se também perceber que os “modos de governação percorrem modelos de autogovernação, cogovernação e governação hierárquica, dentro de uma concepção envolvendo o Estado, o mercado e a sociedade civil ou a empresa, o mercado e os contratos”. Cabe fazer aqui a distinção devida da expressão “boa governança” (good governance), que nomeadamente foi criada pelo Banco Mundial, sustentada por estratégias de disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentadas em prescrições de instituições, ações e recursos necessários para o que deve ser um governo efetivo em um contexto democrático.

O Banco Mundial, (1989, p. 1), disseminou o conceito original de “boa governança” como: “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento”. Posteriormente, o Banco Mundial passou a criar, medir e publicar os indicadores de governança (World Wide Governance Indicators) para as nações que, em termos gerais, visam mensurar comparativamente como os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo para efetivamente formular e implementar políticas; e o respeito aos cidadãos e às instituições que regulam as interações econômicas e sociais entre eles (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2006).

Esta abordagem restritiva de conceber a governança foi também acompanhada por outros organismos internacionais, como: OECD (2011); (OCDE/CEPAL/CAF, 2016). Com objetivo de gerar conhecimento aplicado capaz de subsidiar prescrições à difusão de boas práticas de gestão e de políticas públicas. No Brasil, essa prática conceitual da “boa governança” também foi disseminada pelo Tribunal de Contas da União, que publicou uma série de trabalhos na linha prescritiva-normativa.⁷

A efetivação das ações de governo, portanto, é considerada sob a perspectiva de um conjunto de requisitos funcionais que supostamente culminam em um governo mais efetivo. Observa-

⁷ Ver, a propósito, <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/> (Acesso em 19 de maio de 2019)

se, portanto, que, na abordagem de “boa governança”, prevalece uma forte conotação prescritiva de padrões e caminhos a seguir na direção de aprimoramento do desenho e do funcionamento do *policymaking*. Obviamente, essa opção recebe um conjunto de críticas que a posicionam como uma abordagem ingênua (naïve) e também um tanto quanto irrealista, a ponto de ser considerada um “conceito mágico”, conforme Pollitt e Huppe (2011).

Os indicadores fiscais de “boa governança” do Banco Mundial, têm sido os mais referenciados em estudos relacionados com a governança (Jacques, Vicente e Ensslin, 2013). Segundo Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999), esses indicadores têm por propósito medir a percepção dos stakeholders acerca da qualidade da governança em um país. Os autores também apontam como principal vantagem desses indicadores a possibilidade de obtenção de medidas mais precisas da eficácia do governo, além de facilitar as comparações entre países.

Kaufmann e Kraay (2008) compreendem que, dada a amplitude dos conceitos, nenhum indicador ou combinação de indicadores pode fornecer uma medida completamente confiável de qualquer uma das dimensões de governança. Peters (2000); Kjær (2004) e Meuleman (2008) destacam que essa diversidade nos campos de conhecimento não gerou uma “teoria da governança” e mesmo o significado do termo, apresenta-se como uma tautologia.

Assim, Rhodes (1996) distingue seis usos para o termo governança: 1) Governança como o estado mínimo: uso de mercados e quase-mercados para a entrega de serviços “públicos”; 2) Governança como governança corporativa: que trata principalmente de transparência, integridade e prestação de contas (accountability), como formas de controle; 3) Governança como a Nova Gestão Pública (New Public Management): a introdução de métodos de gestão do setor privado e estruturas de incentivo como competição de mercado no setor público; 4) Governança como “boa governança”: o “casamento da nova gestão pública com a democracia liberal”; 5) Governança como um sistema sócio-cibernético: interdependência entre atores sociais, políticos e administrativos; governança é o resultado de formas sócio-políticas interativas de governo; 6) Governança como redes auto-organizáveis: redes desenvolvem suas próprias políticas e moldam seus ambientes.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: Governança e o Direito, publicado pelo Banco Mundial, em 2017 ⁸ caracteriza três ingredientes, aqui já citados, como decisivos de políticas eficazes: compromisso, coordenação e cooperação. Levando em conta as funções centrais para produzir melhores resultados para sociedade, as instituições precisariam não apenas de políticas e de soluções técnicas, é preciso pensar estratégias mais amplas para melhorar a governança e possibilitar o êxito das políticas pública. No contexto define melhor a governança como o processo por meio do qual o Estado e os grupos não estatais interagem para formular e implementar políticas, trabalhando em um conjunto de normas formais e informais modeladas pelo poder.

A demanda pela prestação de serviços tende sempre aumentar com a expectativa da sociedade em busca de melhores serviços, quando isso acontece e já se está no limite de uma carga tributária compatível, os governos deverão implementar medidas para melhorar a alocação eficiente e eficaz dos recursos. Para isso, absorver a experiência dos mercados no setor privado e compartilhar de forma transparente a cooperação entre os governos é um caminho para melhores rendimentos dos recursos tributários recepcionados da própria sociedade.

É comum nos países em desenvolvimento, como o caso brasileiro, elaborar os orçamentos contemplando receitas suplementares ou extraordinárias, como caráter de não recorrência e incorporá-las para as fontes vigentes de gastos correntes (Petrei, 1997), ao invés de contingenciá-las para fundos de reservas e administrá-las para geração de investimentos produtos geradores de receitas recorrentes.

Portanto, a coordenação orçamental e a responsabilidade fiscal estão irmanadas não apenas para o curto prazo, mas, sobretudo, são geradoras de credibilidade nos mercados e na sociedade que os governos têm estabilidade e consistência em suas ações planejadas e assim terão uma abertura e espaços para cooperação que limitaria o comportamento oportunista se setores e segmentos governamentais e não governamentais em busca de recompensas indevidas. Do outro lado, ter-se-ia uma base tributária sustentável que não coadunaria com espaços destinados a evasão fiscal.

⁸ Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>.

A Constituição de 1988 promoveu um processo de descentralização de receitas e despesas, inclusive na ampliação da base fiscal dos governos multiníveis. No caso brasileiro, estudos de (Serra & Afonso, 1999, p. 9; Guedes & Gasparini, 2007; Rezende & Cunha, 2013) demonstram que, após a última Constituição citada, tem-se um modelo de relações fiscais intergovernamentais complexo e atualmente muito descentralizado e próximo as nações desenvolvidas, mas que foi gerado num processo de alternância de períodos onde ocorreu descentralização sem coordenação (exemplo do período das Capitanias Hereditárias) ou centralização sem integração (exemplos de períodos de golpes e de ditadura civil ou militar). Assim, essa periodicidade e evolução do modo de governação associada aos modelos que trazem informação, organização e regras serão apresentados no contexto do arcabouço teórico vigente, considerando um modelo orçamental que incorporou características weberianas.

I.2 A BUROCRACIA WEBERIANA E O MODELO ORÇAMENTAL E CONTÁBIL BRASILEIRO

A focalização de cunho científico sobre os estudos da burocracia, se deve, inevitavelmente, a Max Weber. A compreensão da organização burocrática e dos processos de racionalidade apresentam também um substrato inicial para que possamos analisar a formulação das regras fiscais nos governos e instituições, bem como identificar mecanismos de eficiência que possam caracterizar boas práticas de governação fiscal no sistema capitalista.

Nesse contexto, há um espaço significativo ao se analisar o enquadramento da responsabilidade fiscal, com a principal contribuição de Weber, ou seja, como o autor que fora o: “fundador da sociologia das organizações” (Bilhim, 2013, p. 41).

O constructo teórico e a experiência de Weber plasmou-se nas organizações e tem seu funcionamento baseado na previsibilidade, com objetivo de obter a maior eficiência da organização. Ora, o artigo primeiro da LRF traz a premissa da “ação planejada e transparente”, com capacidade para prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, ou seja, fortalecer a eficiência. Sobre a eficiência da burocracia e as organizações foi a matriz basilar que deu origem à tradição de pensar as instituições, a

qual foi fortemente marcada no período da chamada consolidação das bases do Estado keynesiano. O conceito de eficiência em Weber está presente na análise que o autor fazia do sistema capitalista de produção, ou seja:

“Toda gestão econômica, dentro da economia de troca, é empreendida e levada a cabo pelos indivíduos economicamente ativos a fim de satisfazer interesses próprios, ideais ou materiais. Isso se aplica também, naturalmente, quando ela se orienta pelas ordens de associações econômicas ou reguladoras da economia (...) — é estranho que frequentemente se desconheça esse fato” (Weber, 1994, p. 136).

Weber (1994) chama a atenção para a existência de uma tendência de adequação crescente do sistema capitalista a uma maior racionalização, complexidade e especialização das técnicas e estruturas organizacionais. A obra de Weber, postumamente, serviu para vulgarizar o termo burocracia no início do século XX, analisando o quadro histórico anterior. Assim, Weber identifica que a Administração Pública deve acompanhar as mudanças do processo de reorganização, que passam pela implementação do sistema burocrático. Como marco inicial, Weber trabalha com o retrospecto da estrutura funcional do exército prussiano de meados do século XIX e que também vivia sob um ambiente de mudança profunda, considerando o novo ambiente macroeconômico keynesiano.

Wiley (1983) considera que Weber e Keynes estavam trabalhando em problemas semelhantes - os contextos psicológico e histórico do capitalismo moderno - embora Weber se concentrasse nas origens, com foco na burocracia e Keynes no período contemporâneo. Suas premissas e estilos teóricos são bastante semelhantes e complementares, na maioria das vezes, mas diferem se a decisão de investimento é um ato racional. Essa comparação tem implicações para a relação entre sociologia e economia, a relação de Keynes com a estrutura da ação social e a relação entre macro e micro, particularmente no que diz respeito ao significado.

Na origem, a burocracia estabelece a aplicação da racionalidade ao Estado e a Administração Pública. Nesse contexto, foram introduzidos alguns princípios, que também estão interligados com as regras fiscais contidas nos códigos de contas e nas legislações sequenciais, inclusive,

na Lei de Responsabilidade Fiscal, aqui estudada nessa tese, que são: legalidade, impessoalidade, publicidade, hierarquia, especialização de funções e o controle dos atos estatais, ou seja, processo e procedimentos presentes na formulação de regras fiscais, que também são aplicadas à governação dos nossos modelos atuais.

A tradição weberiana nomeadamente foi focada na burocracia, considerada forma de organização social e de dominação superior (racional-legal), ou seja, tradição que países unitários, federados e mistos recepcionaram nos procedimentos e instrumentos, os quais, segundo a análise weberiana, levariam as organizações a conseguirem graus de eficiência elevada sendo, por muitos, considerado o principal porta-voz da idéia de a burocracia ser capaz de levar as organizações a atingirem maiores graus de eficiência. Importa também aqui mencionar, caracterizando o contexto desse trabalho, o conceito e análise que Weber trouxe para o sentido moderno de Estado, considerando a sociologia das organizações, conforme (Bianchi, 2014, p.84): “O Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte de suas características – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima”.

Bilhim (2014, p. 26-28) descreve que o tipo ideal (*idealtyp*) weberiano tem como característica fundamental a capacidade de ajudar na compreensão entre no modelo analítico, que deve primar pela eficiência, racionalidade técnica e a ênfase nos valores instrumentais da equidade e economia fortalecendo a burocracia como modelo organizacional onde o mérito e a profissionalização de funcionários são radicados na estrutura legal-formal.

Ao estabelecer as necessidades, as burocracias responderiam com alto grau de eficiência, Weber enfatiza a importância de estruturas, normas e regras bem definidas, o que forneceria consistência para o regramento fiscal. Weber, a partir de Woodrow Wilson, disseminou a importância da separação entre burocratas e políticos (Downs, 1967).

Assim, na concepção weberiana as características típicas do líder político são opostas às do burocrata, que deve privilegiar as suas responsabilidades funcionais e seu dever de ofício. No caso do político, por outro lado, deve demonstrar capacidade inovativa e iniciativa política para o enfrentamento das questões. Nesta ordem de ideias:

“Os burocratas de Weber estavam envolvidos apenas na execução de suas atribuições e na contribuição ao cumprimento das metas do aparelho como um todo. O uso das prerrogativas oficiais para a maximização de interesses privados era, para Weber, uma característica de formas pré-burocráticas anteriores” (Evans, 1993, p.115).

A análise do trabalho de Weber e essa tradição de estruturar o pensamento da burocracia, foi marcante e decisiva no período de solidificação do Estado keynesiano e ainda influencia as pesquisas e o pensamento de políticos e administradores.

A visão weberiana pura foi bastante criticada por várias escolas de pensamento em diversos campos de estudo, que procuraram demonstrar que a burocracia sofre uma série de disfunções. Exemplo clássico, no âmbito da Teoria das Organizações, é a crítica da Escola das Relações Humanas e de pesquisadores que perceberam e aplicaram novos princípios e procedimentos, sobre uma orientação pautada na qualidade, eficiência, simplificação dos processos e, sobretudo, na aproximação com o cidadão, através de instrumentos concretos e aplicativos, como o orçamento participativo. (Bilhim, 2014, pp.13-29). Cabe também mencionar que as estruturas burocráticas formais, estanques e antagônicas à participação da sociedade não visualizam a estrutura informal, que é primordial no alcance dos objetivos organizacionais e que precisa ser incorporada na matriz pública. Nesse contexto, importa refletir sobre a capacidade administrativa e adaptativa dos burocratas, dos servidores públicos (Peters 2009, p.10).

Conforme Peters (2009), essa “previsibilidade substancial” reproduz a rotina de senso comum, estanque e não evolutivo. Portanto, esse mecanismo do modelo weberiano numa perspectiva de uma burocracia tradicional conflita com a necessária evolução dos procedimentos de governança fiscal, seja na aplicação de indicadores ex-post de avaliação dos governos multiníveis, seja na construção de mecanismos de ação coletiva institucional e cooperada entre os diversos níveis de governo, utilizando as estruturas verticais e horizontais de comunicação e intercâmbios. Assim, a crítica ao modelo weberiano o coloca sobre a necessidade da busca equilibrada que traz à tona a interface entre eficiência-orientação para

resultado tendo como fim a qualidade na prestação de serviços. Esse binômio deve influenciar e balisar o paradigma de governação do modelo federativo brasileiro.

Conforme Aragão (1997), a prévia condição da impessoalidade descaracteriza motivações reais dos agentes públicos, dos burocratas, haja vista que os mesmos não são impessoais pois, mantém uma rede de relações humanas, sociais e políticas (Lane, 1993 como citado em Aragão, 1997, p. 110). Todavia, considerando que em Weber a burocracia tem ponto central, o pressuposto da impessoalidade mascara as reais motivações do burocrata. Neste sentido, o argumento de Lane (1993) é de que as burocracias não são impessoais, nelas existindo uma teia de relações humanas. Conforme Lane (1993, p.47), burocratas também dedicam seu tempo a atividade laboral para maximizar sua utilidade pessoal e que o processo de motivação não, necessariamente, levaria à eficiência

Outra crítica contundente está no aprisionamento das estruturas organizacionais que, excessivamente, privilegiam a especialização, onde o respaldo está no aspecto microeconômico da organização que não coaduna com a estrutura financeira atual, de um mundo contemporâneo que a velocidade da moeda está atingindo quase uma plenitude digital.

A construção de uma estrutura de staff, diante de um contexto diz respeito à concepção weberiana do tipo ideal e à análise microssocial das organizações. O tipo ideal é uma categoria criada por Weber, como um modelo, como um meio de conhecimento em relação ao qual se analisa a realidade. O modelo tradicional é o que mais se aproxima do tipo ideal weberiano, que imprime na organização um sentido de carácter profissional; uma direção verticalizada(topo para base); ocupação dos cargos estratégicos por funcionários de carreira; meritocracia como premissa basilar na contratação. No plano microssocial estão no contexto a sociologia das organizações weberiana, e nela se desenvolve a relação entre o ator e a orientação de sua ação. Weber (1999, p. 16), refere-se ao comportamento recíproco “quanto a seu conteúdo de ‘sentido’ por uma pluralidade de agentes e que se orienta por essa referência.” Assim, há um traço que marca o trabalho Weber, no que concerne a relação micro e macrossocial, que considera que o mundo caminha inexoravelmente para a racionalização em todas as esferas da vida social nas sociedades ocidentais.

Aragão (1997, p.110) aponta que os tipos ideais weberianos trazem uma subjetividade, por estarem colocados em diversos níveis de generalizações, não os tornariam adequados a uma análise das estruturas organizacionais multiníveis. Nesta ordem de idéias, alguns elementos como, por exemplo, a especialização e o pagamento em dinheiro seriam próprios das administrações racionais (eficientes); outros, tais, como a existência de staff administrativo e sistema hierárquico, caracterizariam a administração burocrática propriamente dita, categoria oposta tanto à administração profissional, como uma administração multisetorial e em redes, que a categorização está radicada. Os críticos apontam, ainda, que esta confusão entre burocracia e profissionalismo se estende ao conceito de autoridade, já que este se fundamenta na hierarquia (burocracia) e na competência (profissionalismo).

Conforme Aragão (1997), as críticas também tem assentam-se na afirmação de que o tipo ideal consiste em um esquema conceitual, que mistura a descrição das características que definem a burocracia a uma série de hipóteses, dentre elas, a de que a burocracia é capaz de maximizar a eficiência organizacional.

Girglioli (1995, p.129) também houvera apontado uma série de críticas às questões de ineficiência, haja vista que a adesão dos funcionários às regras e normas burocráticas chega facilmente ao ritualismo e, conseqüentemente, à ineficiência

Importante também dizer que posição de Weber, baseada numa perspectiva histórica de descrição da realidade e de ênfase na estrutura formal e dentro muitas vezes de uma estrutura hierárquica verticalizada. Os ambientes organizacionais são outros, estão entrecortados pelo dinamismo, heterogeneidade e pressionados por maiores expectativas de eficácia, efetividade e produtividade e pela busca de resultados mais rápidos e inovadores. Assim, o tipo ideal deve ser observado a partir de premissas comparativas e não são definidores ou determinantes de uma condição de eficiência.

Considerando a fala de Schutz (2012, p. 307) de que “é só agindo que pode existir um ato”, pode-se dizer que ao procurar compreender o comportamento do outro de modo típico ideal o cientista terá diante de si um método dual. Ele pode iniciar a compreensão pelo ato concluído, determinar o tipo de ação que o produziu e estabelecer o tipo de pessoa que agiu daquele

modo, ou fazer o processo inverso – partir do conhecimento do tipo ideal pessoal (homúnculo, fantoche ou boneco), e, então, deduzir o ato correspondente. Schutz ainda enfatiza a compreensão que o intérprete precisará fazer quanto à percepção do ato manifesto de outra pessoa para descobrir os motivos com-a-finalidade-de ou motivos-porque por trás do ato. Criado a partir de métodos racionais, para Schutz (2012, p. 308) “o ator típico ideal nunca passa pela experiência de escolher ou preferir alguma coisa à outra.”

No caso do Brasil, a reforma burocrática teve seu início no primeiro Governo de Getúlio Vargas e adotou um modelo de intervenção centralizadora do Estado, onde também o governo foi organizado, conforme um modelo weberiano racional-legal, mantendo à vigência o Código de Contabilidade Pública. Cabe lembrar, que Getúlio Vargas governou o Brasil por 19 anos foi guindado ao poder por uma junta militar e assumiu um governo provisório no dia 3 de novembro de 1930 (Wahrlich, 1974). Diferentemente, nos Estados Unidos, de acordo com Carter, Klein e Day (1992), a rediscussão acerca da reforma estadunidense veio junto com a discussão acerca de racionalidade e controle dos gastos governamentais.

A reforma tem uma combinação de intervenção também nos Estados brasileiros, com mudanças na estrutura organizacional, na qual aconteceram em dois intervalos, mas subdivididos em quatro períodos onde Vargas os assume sob diversas matizes e formatos de libderança: a) o primeiro, um governo provisório (1930-34); b) o segundo, preside a república, o qual fora eleito por uma constituinte; c) assenta-se como ditador do Estado Novo, de 1937 a 1945, e; d) presidente da República eleito, com apoio massivo da população (Camargo, 1999).

Conforme Abu-El-Haj (2005), logo na sequência, em 11 de novembro de 1930, indutado pelos militares, Vargas dissolveu o Congresso e todo o poder legislativo, bem como suspendera os direitos políticos, instituindo o que ficou conhecido como a “Era Vargas”, o que lhe propiciou desencadear uma ampla reforma político-administrativa de cunho centralizador.

A reforma da “Era Vargas” já vinha sendo gestada antes da crise de 29. O primeiro intervalo, que está centrado no “movimento tenentista”⁹, com ascensão de Vargas ao poder e foi localizado durante o governo provisório (novembro de 1930 a 16 de julho de 1934), enquanto o segundo corresponde à fase repressora do “Estado Novo”, de 1937 a 1945, foi onde ocorreu a execução da Reforma Burocrática de 1936, como mencionado.

“É certo que um movimento revolucionário vinha sendo articulado por dissidências da elite em alguns Estados antes mesmo da crise de 1929. Numa reflexão mais ampla, pode-se também que as principais direções de uma política pública mais ampla que emergiram entre 1930 e 1945 – como a instituição da intervenção regulatória da economia e especialmente as relações capital/trabalho; a constituição de um setor público empresarial; a centralização do poder corrigindo excessos federativos da Constituição de 1891; e até mesmo uma ideologia de nacionalismo econômico, vinham sendo gestadas no bojo da primeira república” (Lamounier, 1999, p. 37).

Importa também dizer que esse período recebera intensa influência norteamericana, iluminada pela administração científica de Frederick Taylor e pela literatura e trabalhos chegados ao Brasil de Weber. Afora estes dois autores as ideias de Willoughby influenciaram a Reforma Burocrática de 1936 em aspectos fundamentais, tais como: o argumento fundamental de que a ciência da administração deva ter como finalidade a eficiência de suas operações e nessa linha a distinção entre atividades fins e meio, que devam orientar as ações e assim, a necessidade do governo ter em sua estrutura organizacional um departamento responsável pela área normativa, de coordenação e controle da administração pública (Wahrlich, 1974). Luther Gulick foi outro autor que trouxe a ideia e o acróstico PROSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Co-ordinating, Reporting and Budgeting), ou seja, as funções do administrador passarão necessariamente pelo: planejamento, organização, gestão, direção, coordenação, informação e orçamento.

⁹ Movimento político militar brasileiro realizado por jovens oficiais, tendo à frente tenentes, que se organizaram contra as elites agrárias e oligarquias rurais na defesa de políticas sociais e maior peso político das classes urbanas ascendentes no período sequencial à primeira grande Guerra mundial. Integrou-se ao “tenentismo” outros movimentos que combatiam o governo agrário da época, como a Coluna Prestes e Comuna de Manaus. Para ver uma síntese desse movimento (<http://eduem.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/9223/5604>).

No contexto desse período, no âmbito da Reforma do Serviço Público, a medida instituiu a obrigatoriedade de concursos de admissão, critérios gerais e uniformes de classificação dos cargos, administração orçamentária, padronização das compras do Estado e racionalização geral de métodos. Era uma afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia weberiana clássica contra os interesses privados, principalmente das velhas oligarquias que queriam manter seu poder na administração pública. Inicialmente a reforma foi implantada pelo Conselho Federal do Serviço Público de 1936 a 1938, quando foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, tendo como orientação geral os princípios de administração pública científica deste órgão.

O DASP foi o grande ator da reforma burocrática no Brasil e passou a ser o principal órgão de assessoramento técnico da presidência para assuntos diversos, de forma que seus argumentos técnicos com base nos princípios da administração científica pudessem também ser utilizados por Vargas para embasar decisões políticas (Bresser-Pereira, 2007). Competia ao DASP, a supremacia em analisar e formular pareceres técnicos sobre praticamente todos os projetos e mudanças que surgissem no governo, centralizando e concentrando poder, de forma autoritária.

A partir de maio de 1935, teve destacada atuação na Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira, chefiada pelo ministro da Fazenda Artur de Sousa Costa e composta por representantes dos poderes Executivo e Legislativo, encarregados de elaborar um projeto de revisão tributária, sugerir meios para a redução da despesa pública e propor um plano de reorganização econômico-financeira do país, que incluía uma revisão geral dos vencimentos do funcionalismo. Depois de atuar como relator da subcomissão que formulou o projeto sobre o reajustamento dos quadros do serviço público civil, Maurício Nabuco passou a ser considerado o pioneiro da reforma administrativa no Brasil, submetendo em setembro à aprovação do plenário da Comissão Mista uma série de medidas para a racionalização do serviço público.¹⁰

¹⁰ Registro realizado no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas-Rj, em 5 de agosto de 2018.

Wahrlich, que trabalhou com Luís Simão Lopes, testemunhou sobre os resultados positivos gerados pela Reforma Burocrática de 1936, que teve Departamento Administrativo do Serviço Público, instituição criada sob inspiração de Willoughby resumindo-os da seguinte forma:

“1. Melhoria da qualidade dos funcionários públicos, em consequência de: a) um sistema de ingresso competitivo no serviço público, então aprovado e implementado; b) promoção por merecimento (segundo um processo de avaliação em que o supervisor imediato tinha papel predominante); c) programas de treinamento de funcionários, abertos igualmente a candidatos a cargos público; d) legislação regulamentadora de licença, aposentadoria, pensões etc. Essa política de administração de pessoal foi consolidada no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

2. Institucionalização da função orçamentária, que se transforma numa atividade formal e permanente, estreitamente associada ao planejamento e a estudos visando à consecução de melhor desempenho das operações governamentais.

3. Simplificação, padronização e aquisição racional do material destinado ao uso do governo foram procedimentos também institucionalizados” (Wahrlich, 1984, pp 49-50).

Reconheceu-se também os resultados negativos e os apontou da seguinte forma: (a) a reforma conflitou-se com seus objetivos , pois abrangeu um conjunto de ações na administração pública e foi reprimida pelo tempo de implementação, ou seja, na falta não corrigiu ações que poderiam ter sido implementadas gradualmente; (b) orientação excessiva ao controle e pouco espaço para orientação sobre implantação e procedimentos; (c) estabeleceu excesso de centralização no DASP, bem como esse Departamento também não delegou ações e atividades que poderiam ser descentralizadas para melhorar eficiência, e; (d) o excesso de normas e a rigidez das mesmas “engessou” a capacidade de inovar, de compor com o coletivo e de criar outros modelos mais eficientes, sem que se descumprisse o normativo padrão.

Conforme Wahrlich (1984), cabe ao DASP os créditos sobre suas realizações devem no âmbito da administração pública brasileira, inclusive no processo de cooperação que o Departamento depositou na cooperação dos órgãos reguladores, nas áreas econômicas e

social, como os conselhos, comissões institutos e na formação das empresas públicas, onde o governo detém a maioria do capital.

Na trajetória desse período cabe mencionar a publicação do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, documento legal, editado no período ditatorial brasileiro, fundamenta e disciplina a última tentativa de Reforma Administrativa no Brasil. O Decreto-Lei além de definir o modelo de estrutura organizacional que, em boa parte ainda está vigente, revelou-se como uma lei que definiu diretrizes do planejamento e da ação administrativa estatal, com objetivo de disciplinar as relações entre as diversas instâncias de governo da administração direta, indireta, autárquica e fundacional.

O Decreto-Lei 200/67 caracterizou-se pelo controle centralizado sobre a execução das ações, pela exclusividade dos Órgãos Centrais do ato de planejar a ação a ser executada e por uma rígida linha de comunicação e autoridade hierárquica, definidas em seus princípios fundamentais, como: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. As principais características e princípios convergiam com o período político de centralização da administração pública federal. Importa mencionar que, a semelhança da LRF o Decreto-Lei 200/67 definiu procedimentos de controle e produtividade, no que se refere a gestão de pessoal da administração pública, dentre eles: fixação da quantidade, organização dos quadros funcionais de servidores, inclusive eliminação ou reabsorção de pessoal ocioso (itens II, IX e XX, do artigo 94).

No campo da ação planejada governamental, o Decreto-Lei teve um sentido lógico ao descrever a estrutura orçamental para o período, perseguindo os instrumentos similares das reformas anteriores e introduzindo o orçamento-programa (Art. 6º).

I.3 A NOVA GESTÃO PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO

A Nova Gestão Pública para a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), considerando estudos teóricos e evidências realizados em 1995 e 1996, consiste num novo enquadramento, modelo e paradigma global, no que concerne ao controle e à

organização da administração pública. Alguns autores estudaram os processos e os efeitos da reforma administrativa, relacionados com a nova gestão pública, entendidos numa perspectiva transformadora.

O termo Nova Gestão Pública foi utilizado para caracterizar um conjunto de medidas que contribuíram para esclarecer um período de mudanças na governação pública, mas também deixou dúvidas conceituais e caracterizadoras da profundidade e amplitude das mudanças e reformas (Hood, 1991; Pollitt, 1990).

Hood, posteriormente, em 1996, demonstrou também que as reformas não se efetivaram da mesma maneira, e não poderia ser diferente. Constatou que há sempre uma combinação de elementos do modelo burocrático mais clássico, com práticas gerenciais apregoadas na nova gestão pública, bem como alguns estímulos e medidas de cidadania participativa.

Nesse aspecto, o ex-ministro da Administração e Reforma do Estado Luis Carlos Bresser-Pereira, foi o protagonista desse processo, descrito em Rezende (1999) e relatado pelo próprio Bresser-Pereira (1996; 1997; 1998). A reforma foi baseada na nova gestão pública e reinvenção da governação, inspirada na melhoria do desempenho do setor público, tendo como referência os programas desenvolvidos na Nova Zelândia, Austrália, Reino Unido e Estados Unidos, nomeadamente plasmados nos modelos gerencialistas, que disseminaram os princípios do *work better and cost less*, que foram previstos nos Programas *National Performance Review*, nos Estados Unidos, e o *Next Steps* e *Citizen's Charter*, na Inglaterra (Bresser-Pereira, 1998).

O gerencialismo no setor público gravita nos anos de 1990, alguns trabalhos centrais influenciaram as reformas da administração pública brasileira, tais como: Osborne e Gaebler (1992), Pollitt (1993), Ferlie et al. (1999) e Peters (2010), que estimularam a discussão dos princípios centrais do gerencialismo na administração pública.









Bresser-Pereira (1996, p.5), descreve que foi nos Estados Unidos que as mudanças no processo gerencial da administração pública aconteceram e, principalmente, de forma

descentralizada nos municípios e condados norteamericanos, experiências que foram descritas no livro *Reinventando o Governo* de Osborne e Gaebler (1992).

Sobre a “reinvenção da governação” cabe mencionar Bilhim (2017, p.19), onde os modelos eram limitados e simpatizavam com o processo de “dirigir e não remar”, ou seja, conforme Osborne e Gaebler (1992), fixar a direção em apenas definir os grandes objetivos de política.

A inspiração destes modelos serviu para definir os grandes objetivos da política, através do plano diretor da reforma administrativa formulada e implementada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que esteve à frente o Ministro Bresser Pereira. As reformas tiveram os objetivos focados no ajuste fiscal e a mudança institucional. O principal propósito da reforma era o de elevar a performance na administração pública, por meio da agenda de mudança institucional, com objetivo de transformação do Estado brasileiro, sobretudo com a criação das chamadas novas instituições (Tabela 1) e a introdução de uma nova cultura gerencial na administração pública, combinada a uma redução e a um controle dos gastos com o governo.

Tabela 1 - Reforma do Aparelho do Estado: Estrutura e Forma de administração

	Forma de Propriedade	Forma de Administração
	Estatal Privada Pública não Estatal	Burocrática Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Ministérios, Ministério Pública, Defensoria Pública ¹		
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica		
SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS DE ESTADO Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa e Museus	Publicização 	
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização 	

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995. Elaboração e adaptação: o autor.

Nota: Incluiu-se a Defensoria Pública no Núcleo Estratégico, pois as Emendas Constitucionais de nº 45/04, 75/13, 80/14.

O Plano Diretor foi produzido com o intuito de apresentar, orientar e subsidiar a reforma da gestão pública brasileira, que trazia uma grande necessidade de transformar as estruturas burocráticas por um modelo orientado pelo desempenho, operacionalizado por meio da contratualização de resultados, considerada a alavanca para melhoria da gestão pública.

Os conceitos e os programas de reforma não se caracterizam por um simples ajuste às doutrinas administrativas internacionais. Importa salientar que a acção instrumental tomada por líderes políticos e administrativos para promover objectivos colectivos através do desenho administrativo e da política administrativa nacional activa deve considerar o ambiente institucional e a natureza orgânica das estruturas. Quando uma reforma aponta para a

necessidade de mudanças na cultura administrativa, através dos princípios de autonomia, flexibilidade, a cultura burocrática reage, principalmente quando os modelos são introduzidos no sentido top - down na formulação e, sobretudo, implementação.

Num extremo, a pressão internacional para adotar as reformas da NGP teve profundos efeitos nos sistemas nacionais, impulsionados por uma liderança político-administrativa e compatível com as tradições histórico-culturais, com um estilo de liderança, desenvolvido de maneira evolucionária. Por outro lado, a pressão ambiental para a reforma pode produzir poucas mudanças e efeitos porque os líderes políticos e administrativos tentam conscientemente evitar ou parar as reformas (Christensen & Lægreid, 1999).

A NGP questionou a compatibilidade das normas e dos valores tradicionais e a verdadeira base nacional de reforma (Brunsson & Olsen, 1993). Realisticamente, há razões para acreditar que os conceitos e os processos de reforma gerados externamente, quando são difundidos aos sistemas político-administrativos nacionais, são mais complexos e têm efeitos e implicações variadas.

Sobre o caso brasileiro, cabe mencionar dois estudos que foram realizados no sentido de diagnosticar a crise da administração pública no Brasil, que começou a ser analisada, enquanto pesquisa, no início dos anos 90. Um diagnóstico pioneiro foi realizado em 1992 na forma de pesquisa encomendada pela Escola Nacional de Administração Pública Andrade e Jaccoud (1993) e Holanda (1993), que também estabeleceu uma reflexão sobre a crise de gestão do Estado brasileiro.

Costa (2008, pp. 862-868) descreveu que o Plano Diretor de Reforma do Estado, definido para reforma brasileira na década de 1990 foi um modelo inovador, considerando padrões de comportamento burocrático-weberiano da época. O esquema acima demonstrado no Quadro I era engenhoso e trazia toda a base conceitual da reforma gerencial brasileira, concebendo uma matriz em diferentes formas de propriedade, tipos de administração pública e níveis de atividades, com o viés de administração gerencial.

Rezende (2005), corrobora também que a reforma na administração pública brasileira realizada a partir de 1995, foi um caso específico e típico de reforma gerencial na qual a administração brasileira foi concebida em novas bases, sob novos modelos de delegação e controle burocrático e, fundamentalmente, visando a uma maior pressão por ajuste das contas públicas que, mesmo convivendo com estruturas burocráticas patrimoniais remanescentes, buscou uma remodelagem do aparelho burocrático construído a partir de ideais, como melhorar a eficiência dos processos na sua formulação e implementação e aumentar a capacidade administrativa para decisão.

No contexto de racionalidade fiscal os programas sociais teriam que buscar ganhos no desempenho, diante dificuldade de recursos muitas vezes contingenciados para expansão de novos programas e políticas públicas.

Não obstante o caráter inovativo para época a reforma da administração pública empreendida por Bresser-Pereira também foi criticada em sua formulação e implementação, inclusive a partir do diagnóstico e dos seus fatores impeditivos de sucesso.

Rezende (2005), inclusive, encontra uma contradição entre o ajuste fiscal e as dimensões da reforma, onde a prioridade política do ajuste se sobrepôs a reforma da administração pública e faz uma crítica contundente a partir do momento em que as reformas estejam centradas na redução do tamanho do Estado, nomeadamente gravadas como “ideologias neoliberais” a partir da busca da redução do gasto, dissociado da melhoria da qualidade do gasto público.

Outros autores constatarem que o movimento da NGP se caracterizou por uma estratégia de fragmentação (Abrúcio, 2014; Christensen & Laegreid, 2001; Pollitt & Bouckaert 2004), adotada, nomeadamente, com vista a promover a eficiência e a transparência, a tornar os papéis menos ambíguos.

No caso brasileiro, promoveu-se e ampliou-se um processo de descentralização que já estava em curso e reconhecido por pesquisadores internacionais. Shah (1994, p.42), por exemplo, calcula um índice de autonomia dos governos multiníveis que expressa a proporção das despesas que são financiadas por recursos próprios ou recebidos de terceiros, mas sem

vinculações específicas. Numa amostra de 10 países, alta e baixa renda per capita, o maior índice de autonomia é do Brasil superando por poucos pontos os Estados Unidos, a Alemanha e o Canadá. Bahl (1986, p.3-22) estudou o grau de autonomia concedido aos governos multiníveis pelo lado da receita, chegando a conclusão de que as transferências financeiras que produzem partilhas de recursos se assemelham aos padrões encontrados em países federativos como Alemanha e Canadá.

Elazar (1987, p. 37) descreveu que o sistema federativo passa a ser bastante inovador, quando se concebe uma organização político territorial do poder e onde há um compartilhamento matricial da soberania, uma divisão de poderes que não é piramidal, tendo a condicionalidade de manter a “unidade na diversidade”.

A descentralização no Brasil ocorreu, mas com muita fragilidade no nível de coordenação de políticas públicas multiníveis. Assim, a descentralização parece, no entanto, ter minado o controle político, pois enfraqueceu os modelos de controle externo e não estruturou modelos de controle interno, já previstos na Constituição brasileira de 1988. Conforme Rezende (2004), a contradição das reformas gerenciais no Brasil está no fato de que o país traz a necessidade de um equilíbrio delicado entre performance ou desempenho e controle, ou seja, por um lado, os modelos de reforma propõem a redução dos controles burocráticos, transferindo esta delegação para os governos multiníveis, por outro lado há o desafio de coordenação e regulação, que são característicos nos modelos existentes sobre a relação entre formulação e implementação. Arretche (2004), considerou também o modelo federativo brasileiro, essencialmente após a Constituição de 1988, o sistema legal de repartição de receitas limitou a capacidade de gasto do governo federal e, conseqüentemente, sua capacidade de coordenação das políticas públicas.

A assimetria e a desigualdade entre os governos multiníveis criam sérios obstáculos à coordenação do Governo Federal, que tem prerrogativas específicas para estabelecer a equidade e equilíbrio no federativo fiscal, e os governos multiníveis igualmente detêm forte grau de autoridade sobre as instâncias locais, inclusive com autonomias tributárias sobre suas fontes de receita, como é o caso das transferências do cota-parte do ICMS e IPVA.

Todavia, tal fato não reduziu o grau de dependência dos governos multiníveis, o qual será representado nos modelos econométricos destacadamente, considerando que as unidades subnacionais, aqui estudadas - Estados, na sua maioria às localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, passaram a depender muito mais de recursos de transferências provenientes do nível superior de governo, ou seja, abrindo o fiscal gap.¹¹

Afora isso, a NGP não só promoveu a fragmentação, mas também promoveu ampliação de responsabilidades para o nível local, ampliação de base tributária, sem a necessária análise de resultados e consistência para equalização dos resultados da governação dos Estados e municípios brasileiros, ou seja, contrariando o que Christensen (2006) e Pollitt et al., (1999) descreveram em países desenvolvidos.

O movimento da NGP para o caso brasileiro abriu espaços positivos para outras formas de organização do Estado. Essa foi a iniciativa mais significativa que podemos mencionar no paradigma da NGP, haja vista da criação de modelos integrados à governação pública da União, Estados e Municípios, como foi o caso das Organizações Sociais, entidades com fins públicos e sem fins lucrativos, mas não estatais que seguem regras de mercado.

Parece haver pouca evidência de que a aplicação de estratégias de reforma baseadas em NGP realmente leve a resultados uniformes e desejados, principalmente quando se observa os estudos do federalismo financeiro no Brasil, com características plasmadas na assimetria e desigualdade, o que ainda tornam os efeitos e implicações são muitas vezes assumidos ou prometidos, mas não estão bem documentados.

Com efeito, pode-se identificar que a natureza dessa tese e a exploração dos dados dos Estados brasileiros só se tornou possível em decorrência da LRF, que exigiu a obrigatoriedade dos dados fiscais dos Estados, Municípios e da União estarem disponíveis na rede mundial de computadores bimestralmente, quadrimestralmente e anualmente. Até antes de 2000 não se tinha como documentar e acumular estes dados.

¹¹ No Brasil, estudos sobre o fiscal gap (brecha fiscal) foram desenvolvidos por Prado(2007). Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_a_questao_fiscal_na_federacao_brasileira.pdf>. Acesso em 22/05/2019.

Importa ressaltar que o Brasil está muito bem classificado no ranking mundial de dados abertos ocupando a oitava colocação entre os países analisados pela Open Knowledge Foundation (OKFN). Além desse ranking, outros resultados são positivos, quando analisados por outras instituições, tais como: Open Data Barometer, da World Wide Web Foundation - 3ª edição (2015), o país ocupa a 17ª posição no mundo (edição anterior: 21ª) e a Open Data Inventory, que analisa dados estatísticos disponíveis, organizado por Open Data Watch - Versão/atualização: 2016 – O país está na 24ª posição no mundo e, na América do Sul, na 2ª colocação. As ações do governo brasileiro também colocam o país como líder na abertura de dados na América Latina. Estas pesquisas destacam que Política Brasileira de Dados Abertos evoluiu em alguns temas, dentre eles: orçamento público, estatísticas socioeconômicas e as leis em vigor.

Esse é um processo gradual onde as informações, que contemplam os indicadores econômicos estão sendo aperfeiçoadas e aprimoradas, mesmo considerando que as estatísticas que o Brasil produza já estejam melhor qualificadas. Eles são difíceis de medir e muito, principalmente na estrutura complexa e heterogênea da federação brasileira. as relações entre causa e efeito são contestadas, os indicadores de eficiência e de eficácia são muitas vezes indescritíveis, haja vista a descontinuidade das ações, que podem ter um início de processo com um determinado governante de um Estado brasileiro e ter descontinuidade com outro governante no período de 4 anos de mandato. Assim, os efeitos colaterais são difíceis de detectar e a metodologia utilizada na avaliação de NGP é muitas vezes insuficiente.

Christensen e Laegreid (2007), definiram que a NGP consiste em um modelo prescritivo pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseado nos princípios e nas diretrizes de competitividade e em instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas. Todavia, não foi um modelo com tendências e características colaborativas, conforme a análise (Sørensen, 2012, p. 218-219), onde as formas interativas de governança proporcionam uma forma de envolver atores relevantes para alcançar uma melhor compreensão da natureza dos problemas de ação coletiva comuns e explorando a melhor solução para os resultados.

Christenses e Laegreid (2007) apresentam a importância da governança colaborativa, com o sentido fundamental para os esforços na busca de objetivos comuns. É uma visão de 'todo o governo', na qual as partes interessadas - agências públicas e privadas e o público que buscam um objetivo comum colaboram para elaborar um plano de ação e depois implementá-lo, para fornecer soluções integradas aos problemas sociais que afetam as comunidades Christensen e Laegreid (2007). A mudança baseia-se em liderança facilitadora, confiança, interdependência, objetivos comuns e uma perspectiva de gerenciamento de desempenho “baseada na base”, que exige responsabilidade compartilhada pelos resultados (Ansell e Gash 2007; Bouckaert e Halligan 2008; Osborne 2010). Assim, compreenderam a “perspectiva transformadora” das reformas administrativas da NGP, que questiona a tese da globalização, de disseminação rápida e determinista de um modelo de reforma universalista como a NGP.

Oates, um dos principais argumentadores teóricos da descentralização, incorpora uma análise mais detalhada sobre a discussão de governação da polis, considerando os níveis de descentralização. Oates (1972) defende que a cooperação vertical entre os entes e entre os próprios governos multiníveis fortaleceria a descentralização, mas defende que programas como defesa nacional e distribuição de renda, que impactam em questões macroeconômicas, fiquem no âmbito do governo central: “An aggressive local program for the support of low-income households, for example, is likely to induce an influx of the poor and encourage an exodus of those with higher income who must bear the tax burden” (Oates, 1999, p. 1121).

A análise mais detalhada de Oates recepciona uma discussão sobre a governação da polis, considerando os níveis de descentralização. A preocupação, por parte dos cientistas sociais acerca da estrutura de governação, assim como das funções, do governo local provém do trabalho seminal de Tiebout (1956), intitulado “The pure theory of local expenditures”. A motivação do artigo era propor uma solução parcial para o problema colocado por Musgrave-Samuelson (1954) da provisão eficiente de bens públicos.

Nesse processo de interlocução, não à toa, que Tiebout, como economista e geógrafo, tinha a dimensão que a governação no nível central e nos níveis locais passa pela produção e o consumo e são espacialmente e territorialmente dispersas. A proposta envolve um sistema de muitos governos locais no qual as famílias têm a liberdade de migrar para os lugares que

possuem as melhores oportunidades de bens públicos, dadas as suas preferências e associadas e menor tributação possível.

Tiebout (1956) ao teorizar em seu artigo seminal abriu uma discussão sobre a provisão de bens públicos e a realização das políticas públicas, considerando as preferências entre os habitantes de diferentes jurisdições. Nesse espaço de governação multinível os governos precisam atender as políticas públicas num espaço territorial que não mais é delimitado por uma fronteira geográfica que divida os Estados e os municípios onde, nomeadamente, a esfera de atuação necessitará de uma ação coletiva interinstitucional, inclusive no processo de interlocução, convencimento e convicção da sociedade na formulação e financiamento democrático das políticas públicas.

Importante mencionar que, na ciência das finanças, sempre que o controle do governo estiver nas mãos do povo, o pagamento de tributos nunca será uma perda (Nitti, 1937). Há uma necessária evocação aos estudos de análise espacial e da geografia econômica, que influenciam as teorias da gestão pública, principalmente as que trazem uma abordagem contemporânea e fazem uma conexão com três conceitos chaves, conforme Bilhim (2013, p. 51)¹²: “liderança/empreendedorismo; externalização de serviços/contratualização e governança”.

Ainda segundo Bilhim (2009)¹³ a visão de administração pública mais contemporânea recepciona a inclusão das teorias da cidadania democrática, incorporando uma participação mais ativa dos cidadãos no exercício da administração da polis e de sua região- inclusos aqui o espaço, território e sua localização regional.

Portanto, a governança, conforme Mayntz (2001) deve ser entendida a cada dia como um sistema através do qual a organização pública atua e trabalha em rede, com outros atores: públicos, privados e os do denominado terceiro setor, na busca de formular, implementar, controlar e, contemporaneamente, estabelecer um processo de aprendizagem para gerar círculo virtuoso de inovação contínua para o processo de governação, ou seja, caracteriza a

¹² Ver, a propósito, João Bilhim - *Ciência da Administração*. Lisboa: ISCSP, 2013 (Capítulo 2).

¹³ João Bilhim - *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*: ISCSP, 2009 (Capítulo 4).

“típica regulação do Estado cooperativo, onde os atores governamentais, do setor privado e da sociedade civil participam em variadas redes de política público/privadas”

Kooiman (1993, p.2), ratifica e define também que a governança passa a contemplar “todas as atividades de atores sociais, políticos e administrativos que podem ser vistas como esforços de gestão com propósito de guiar, dirigir, controlar sociedades”

No caso do Brasil essa relação multinível tem ganho contornos importantes e, seguramente, a partir da Constituição de 1988, que reconheceu, efetivamente, o município como unidade federada e ratificou sua competência tributária, bem como descentralizou políticas públicas para o âmbito estadual e municipal.

A capacidade de mobilidade dos indivíduos e famílias entre as localidades e cidades, estabeleceu uma diferença basilar no argumento estabelecido por Tiebout que, há mais de 60 anos, estabeleceu uma reflexão diante a diferença na provisão de bens públicos por um governo local e um governo central. No campo de um governo central, as preferências do consumidor-eleitor são dadas, e o governo tenta se ajustar ao padrão destas preferências. Já no nível local, os vários governos possuem estruturas próprias de receitas e despesas bem mais definidos, tendo competência direta sobre a arrecadação e a alocação do gasto.

Entretanto, a capacidade dos indivíduos em se mover entre locais/cidades produziria uma solução típica de mercado, para o problema local dos bens públicos- ou seja, no desenho teórico do Tiebout, as pessoas “votam pela mudança” e migram ou permanecem na comunidade que oferece o melhor trade-off entre serviços ofertados e impostos.

O trabalho de Tiebout, tem mais de 60 anos, e ainda demonstra e inspira uma série de pesquisas e investigações para encontrar um conjunto preciso de condições para o fornecimento de bens públicos eficientes - ou seja, a melhoria da alocação e redistribuição dos recursos e a governação mais adequada na provisão das políticas públicas.

As pesquisas de Tiebout¹⁴ coincidem também com o período em que os países europeus discutem problemas de governação regional e ação coletiva institucional, considerando as variáveis espaço e tempo (Tavares, 2015).

Feiock (2013) e Tavares e Rodrigues (2015) concluíram que as reformas territoriais que aconteceram na Europa em profundidade, em especial após a II Grande Guerra, estimularam as fusões de municípios, que foram forçados pelos governos nacionais e enquadrados pelos marcos regulatórios dos países europeus.

O debate europeu é intenso e teve seu início com a Grã-Bretanha, Bélgica, Holanda Finlândia, Dinamarca, Áustria, Alemanha e Suécia que, a partir das décadas de 1960-70, começaram a promover redução do número de seus municípios, baseado no primado da eficiência econômica e na economia de escala. Swianiewicz (2010), descreveu que as reformas destes países foram baseadas na hipótese de que maiores aglomerados urbanos seriam os melhores fornecedores locais.

As décadas de 1980 e 1990 representaram um contraponto a partir dos movimentos realizados pela Hungria, Macedônia, República Checa, Eslováquia, os quais geraram um processo de fragmentação das unidades locais. Conforme Swianiewicz (2010), tal fato foi possível muito fortemente nos países da Europa Oriental, em decorrência de maior participação política existente nesse eixo, a partir da década de 1990.

Koprić (2012, pp. 1176-1178) descreve que a organização política e territorial de um país deve levar em consideração pelo menos três problemas e dilemas principais que eles causam: a) escolha entre unidades locais multifuncionais e de função única; b) possibilidades organizacionais e problemas relacionados com vários tipos e tamanhos de assentamentos e diferentes redes de assentamentos; ec) a questão do tamanho ótimo dos governos locais.

¹⁴ O Lincoln Institute of Land Policy publicou, em 2006, uma edição especial, em comemoração aos 50 anos de edição do modelo teórico de Charles Tiebout, tendo também um destaque especial a Wallace Oates. Ver, a propósito: The Tiebout Model at fifty: essays in public economics in honor of Wallace Oates/edited by William A. Fischel. (http://www.lincolnst.edu/pubs/1142_New-Book---The-Tiebout-Model-at-Fifty)

Os proponentes pró-consolidação levam em conta a necessidade de fortalecer os governos locais e racionalizar estruturas fragmentadas de suas unidades locais. Àqueles que propõe a fragmentação, observam a natureza política, dentro de uma concepção pró-democracia ampliando os espaços de poder para os municípios menores, a fim de torná-los mais próximos e mais sensíveis aos cidadãos. Os tradicionalistas são a favor da estabilidade institucional e, por isso, mantêm seus arranjos territoriais tradicionais, independentemente do tamanho médio de seus municípios.

Com efeito, conforme Koprić (2012), as reformas territoriais ocorridas na Europa podem ser distinguidas em três correntes de pensamento principais: os pró-consolidação, os pró-democracia e os tradicionalistas. Os defensores da consolidação, países com a democracia já consolidada como Inglaterra, Suécia, Grã-Bretanha, Alemanha Ocidental, Áustria, Normandia, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Finlândia e Grécia, tiveram suas reformas territoriais na segunda metade do século XX, com o propósito de fortalecer e racionalizar as unidades locais muito fragmentadas.

I.4 A GÊNESE DO INSTITUCIONALISMO

O estudo das instituições tem uma larga tradição nas ciências sociais e políticas que ampliaram o campo de interpretação económico, de forma especial a economia neoclássica. A existência múltipla de instituições na vida social caracterizam uma não neutralidade e não podiam ser omitidas, considerando que o mundo real é ergódico, imperfeito e os agentes decidem com o conhecimento limitado sobre um futuro incerto.

Nos Estados Unidos, houve, no início do século XX, uma reação à microeconomia marshalliana e à formalização matemática. Os trabalhos de Thorstein Veblen e Wesley Mitchell, que contavam com uma compilação empírica abundante para deduzir leis do comportamento da classe empresarial e ciclo de negócios, respectivamente. Veblen separou o pecuniário - ou o mundo dos negócios - dos aspectos industriais da economia ou, em outras palavras, estabeleceu uma dicotomia entre o institucional e o tecnológico incorporado na estrutura produtiva ou, finalmente, as formas cerimoniais, desenvolvidas pela tradição e instrumentos de fazer e pensar (Rutherford, 2010).

Alguns autores como Espino (2005); Hodgson (2006); Reis (2009); Alonso e Garcimartín (2008) consideram que a tríade Thorstein Veblen, Wesley Mitchell e John Commons foram os principais representantes dos “velho” institucionalismo económico e que formaram uma resistência ativa e consciente à economia neoclássica.

Veblen (1983), por exemplo, investigou os efeitos das mudanças técnicas nas instituições, principalmente a maneira pela qual interesses e convenções sociais resistiram a essas mudanças. Essa era uma visão crítica das grandes corporações e de como elas tentavam impor seus interesses na esfera política. Essa tendência deve ser controlada, segundo este autor, por meio de uma maior intervenção estatal que neutralize os fortes interesses corporativos e, em particular, os monopólios económicos. Assim, ele justificou as leis antimonopólio, que seriam aprovadas mais tarde, durante a presidência de Woodrow Wilson. Veblen criticou o princípio psicológico hedonista, dentro da visão neoclássica e escolar Austríaca que concebe o homem maximizando sua utilidade e prazer diante de múltiplas alternativas. Segundo ele, "os homens agem por instinto e propensão e muitas vezes apegam-se a hábitos de pensamento enraizados em instituições que parecem sacrossantas, mesmo quando claramente vão contra seus interesses". (Veblen, 1983, p. 57). Para Veblen, poucos agentes pensam por si mesmos e agem com mais frequência como os outros, dando a si mesmos um efeito de "matilha" no comportamento que consideram mais importante que o cálculo racionalista individual.

Importa também mencionar as contribuições que Veblen (1857-1929) e Commons (1862-1945), que forneceram as ciências sociais, numa perspectiva evolucionária, que derivou na linha da Public Choice.

Considerando os objetivos dessa tese, destaca-se aqui os trabalhos de Veblen, que demonstrou o livre trânsito entre a sociologia e economia, analisando instituições e as mudanças institucionais, partindo de uma visão holística, para investigação dos fenômenos socioeconômicos, em contraponto a visão individualista metodológica, de influência neoclássica da época.

A produção científica de Veblen primou pela originalidade e a perspicácia de suas análises incentivaram formuladores de políticas públicas, desde o Woodrow Wilson, em 1917 ao Governo Roosevelt, com o New Deal e o movimento tecnocrático dos Estados Unidos, em 1930. Veblen (1983) estabeleceu um roteiro interdisciplinar inaugurando a corrente institucionalista no âmbito das ciências sociais. Assim o autor procurou utilizar os princípios darwinianos em sua obra através da metodologia holística, defendendo a importância do darwinismo como componente explicativo da mudança institucional (Cavaliere, 2013).

Veblen (1983, p.125) estabelecia com clareza as instituições como componente e consequência no processo de seleção, descrevendo de forma expressa: “as instituições não apenas são um resultado de um processo seletivo e adaptativo dois tipos de atitude e aptidão espiritual, elas são ao mesmo tempo métodos particulares de vida e de relação humana e, neste aspecto, são fatores poderosos de seleção”.

Dessa forma, a teoria evolucionista estava mais em consonância com o desenvolvimento das sociedades por meio da história do que com os preceitos do indivíduo compreendido como unidade econômica singular. O impacto do darwinismo não só foi visto pelo autor como um novo momento das explicações científicas, como também, para ele, trata-se de difundir o seu eixo explicativo para outras disciplinas. Na época, a noção de economia evolucionária confundiu-se com a de economia institucionalista ou por ela foi encampada (Reis, 2009).

Veblen pretendia que a economia seguisse o curso do que ele considerava o paradigma das ciências sociais – a biologia evolutiva. A sociedade não estava indo em uma direção determinada ou em direção a uma meta; houve apenas um processo darwiniano implacável de adaptação, de mudança contínua e cumulativa. Um dos conceitos de Douglas North, que será fundante para essa tese, o da trajetória da dependência (path dependence), conforme Rutherford (2010), surge possivelmente de Veblen, como uma maneira de “focar nas mudanças sequenciais e contínuas, explicadas de maneira causal ... e sem nenhuma presunção de um estado final de realização.

Outro autor “darwinista”, que se sobressaiu na corrente de pensamento do institucionalismo norte americano e convergiu seus trabalhos com Veblen, foi Commons, com a publicação de

seu livro *Fundações Legais do Capitalismo*, em 1924. Seu trabalho enfatiza a lei, os direitos de propriedade e estuda sua evolução e impacto sobre o poder econômico e legal, as transações econômicas e a distribuição de renda. O tema de seus estudos enfatiza a preocupação com as consequências das diferentes estruturas institucionais sobre a distribuição de renda e sobre os conflitos que podem surgir com o exercício do poder que leva a mudanças institucionais. (Commons, 1924, p. 192). Commons (1924, p. 649) enfatiza explicitamente a importância da ação coletiva sobre a ação individual em: “Collective action ranges all the way from unorganized custom to the many organized going concerns, such as the family, the corporation, the trade association, the trade union, the reserve system, the state. The principle common to all of them is greater or less control, liberation and expansion of individual action by collective action.”

O poder da ação coletiva e das instituições, agindo de forma cooperada, era reconhecido por Commons (1924, p. 445) exerce um poder na ação coletiva, quando organizado em associação, cooperativa, cartel do que quando organizados no interior do próprio Estado. Commons no livro *Institutional Economics* (1934), destacava também o papel do direito e das leis no comportamento econômico, por isso definia as instituições como uma ação coletiva, empreendida para ampliar a liberdade e a ação individual como uma condição indispensável para criar mercados livres.

O pensamento de Commons também se constituiu em antecedente importante nas ciências sociais, que se segue a partir daí para o estudo econômico da lei, dos estudos comparativos dos sistemas de direito e dos direitos de propriedade definidos nele, nisso a presença do Estado e as regras de negociação fariam um confronto pacífico entre interesses que, de outra forma, levariam à violência privada.

Alonso e Garcimartín (2008) descrevem que o conceito de instituição, em Commons emergiu também das categorias de organizações ativas (*going concerns*) e regras de trabalho (*working rules*), que antecedem o conceito de regras fiscais (*fiscal rules*). Tal fato, conforme Rutherford (2010), também foi inspirador para os trabalhos de Mancur Olson e outros sobre a escolha pública, como a captura de renda por agentes econômicos e coalizões distributivas. Outro aspecto atacaria os problemas de agência ou teoria de condução e custos de transação,

antecipou os trabalhos associados a produção científica de Ronald Coase e Oliver Williamson.

Wesley Mitchell escreveu sobre os ciclos de negócios, em 1910 para concluir que o capitalismo geraria, sistematicamente, períodos de recessão ou depressão econômica (Mitchell, 1941). Preparou uma análise completa dos fatores que precederam uma quebra nas tendências da economia, incluindo os preços dos bens finais da indústria e seus insumos, crédito, estoques, vendas no atacado e no varejo, investimento e depreciação de equipamentos. Mitchell encontra uma infinidade de explicações que têm a ver com a própria complexidade do problema: ele tenta compilar dados e testar cada uma das teorias propostas, rejeita o recurso à simplificação teórica, que se presta à modelagem elegante, mas sem constituição com a realidade e as instituições. A "relação problemática" com o mundo que é muito difícil de verificar e mesmo o resultado não deve ser considerado definitivo se alguma teoria puder ser comprovada, porque outras teorias também poderiam ser testadas recorrendo a outro conjunto de dados e também argumentando que o comportamento dos agentes econômicos é mais complexo do que parece.

Com efeito, Hodgson (2006) descreveu que a tríade formada por Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchell foram os principais nomes do velho institucionalismo ou como descreve Reis (2009, p.62), do “institucionalismo originário”, que apregoaram ser as instituições um tipo especial de estrutura social, formada a partir de normas, valores e regras que definem pontos de vista através dos quais os eventos e os fatos precisam ser percebidos. A evolução dessa estrutura social teria o potencial para mudar as preferências e os propósitos dos agentes, mostrando também que as instituições dependam do comportamento dos indivíduos.

Embora o estudo das instituições tenha uma longa tradição em filosofia política, história, direito e, mais recentemente, em sociologia e em Ciência Política, a necessidade de construir uma definição de instituição nunca foi uma prioridade real. Portanto, a maioria dos representantes do chamado velho institucionalismo (Peters, 2003, 16-26) associou esse conceito à noção muito geral e, portanto, ambígua e confusa de “normas universais”, emanadas da sociedade e, por outro lado, tudo, do Estado e de sua ordem legal. O exposto

acima explica noções de instituição tão ambíguas quanto as das "normas instituídas de Rousseau", "universalidade objetiva de Hegel", "fato social de Durkheim" e "elemento objetivo do sistema jurídico" de Hauriou (Lourau, 1994, 32-62).

No entanto, as fronteiras do entendimento do institucionalismo sempre foram imprecisas e permitem a inclusão de interpretações diversas, mas que sempre defendem a relevância da história para o entendimento do presente ou a relevância de elementos herdados socialmente no estudo dos grupos humanos, nesse sentido o espaço holístico criado para desenvolvimento convergente entre economia, sociologia, ciência política e a interpretação sobre o enquadramento ICA.

Rutherford (2001, p.173), descreve que o termo “economia institucional”, por exemplo, tem sido aplicado a uma variedade cada vez maior de abordagens econômicas ou escolas de pensamento. A "velha economia institucional" (às vezes agora "economia institucional original") como aplicados à tradição da economia associada a Thorstein Veblen, John R. Commons, Wesley Mitchell, e Clarence Ayres. Até bem recentemente, esse era o único significado atribuído à "economia institucional". O termo "nova economia institucional" tornou-se bem estabelecido como referência à tradição do trabalho decorrente principalmente da abordagem de custo de transações de Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North. Para complicar ainda mais, o rótulo "nova economia institucional" é frequentemente estendido para abranger abordagens teóricas dos jogos para a evolução das convenções sociais e, às vezes, para as abordagens austríacas de instituições e mudanças institucionais criadas por Carl Menger e Frederick von Hayek.

Nesse contexto, surge o novo institucionalismo econômico, como uma resposta ao institucionalismo tradicional e também como uma crítica a rigidez analítica neoclássica.

I.4.1 O novo institucionalismo económico

Para situar o novo institucionalismo económico (NEI) devemos começar distinguindo o institucionalismo "novo" e o "velho", pelo qual os trabalhos de Rutherford (1994) e Toboso (2003) são de interesse indiscutível. No "novo institucionalismo", Eggertsson (1990) delimita a Economia Neoinstitucional, que mantém o “núcleo duro” do moderno paradigma

microeconômico, da Nova Economia Institucional que, entre outras características, não assume estritamente o modelo de escolha racional. Tanto Eggertsson (1990) como Furubont e Richter (2000) apresentam a abordagem econômica do NEI e coletam as contribuições que ele faz em diferentes áreas da ciência econômica. Drobak e Nye (1997) tentam apresentar um conjunto de contribuições localizadas na fronteira de pesquisa do NEI.

A abordagem do NEI, discutida a partir da segunda metade do século XX, termo que foi cunhado por Williamson, em 1975, decorre das alterações metodológicas sobre o pensamento original dos evolucionistas- ou seja, de forma mais sistêmica, como descreve Hodgson (1994, p.398-399): “ há um aspecto importante no ‘novo institucionalismo’ : explicar a existência de instituições políticas e jurídicas ou, em termos gerais, de instituições sociais, partindo de um modelo de comportamento individual e, com base nele, deduzir as suas repercussões com base nas interações humanas”. North (1997, p.17) aponta também um processo de “destruição criativa”, haja vista que fora fortemente influenciado por Joseph Alois Schumpeter (1883-1950), ao descrever que o NEI “ parte da teoria neoclássica , altera-a e desenvolve-a para que possa aprofundar e esclarecer uma série de problemas anteriormente fora de seu alcance. Conserva e tem por base o pressuposto fundamental da escassez e, conseqüentemente, da concorrência – o princípio da escola subjacente à microeconomia”.

Conforme descrevemos anteriormente, há também aqui uma tríade referencial dessa tese formada por Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North. Autores como North e Williamson analisam o impacto das instituições no processo das relações econômicas abrindo espaço para uma discussão sobre governação à luz dos modelos institucionais, enquanto Coase, que incorpora a análise das transações tem custos, ou seja, as trocas e as interações que os agentes estabelecem num mercado não são instantaneamente acessíveis e transparentes. Reis (2009). Como Veblen exerceu um papel de liderança nas ideias no “velho” institucionalismo ou no institucionalismo original, Douglas North (1920-2015) tem função destacada na tríade mencionada e no arcabouço teórico dessa tese.

A nova visão institucional da economia tenta estender a compreensão da tomada de decisão das organizações concentrando-se no contexto social, nas normas legais e nas regras que sustentam a atividade econômica, que são encontradas na economia dos custos de transação.

Corroborar nessa linha metodológica Andion (2012, p. 9-19), onde essa corrente de pensamento busca compreender o processo de formulação das leis, que venha estruturar a ação dos atores políticos, de modo a construir teorias sobre a administração e políticas públicas, onde se estabelece uma ênfase na regulação (ordem), visando limitar divergências, por meio de monitoramento dos agentes pelos principais, a partir de regras que possam avaliar o comportamento e a performance.

Apesar do “chão comum”, como denomina Reis (2009) o novo institucionalismo traz uma discussão entre os actores económicos, sociais e políticos para uma análise interaccionista dos processos de governação, conforme Jan Kooiman (2003) reconhece a intencionalidade, consciência e identidade.

Observa-se também que nos últimos anos, de forma específica, a partir da década de 1980, o termo “economia institucional” tem sido aplicado a uma variedade cada vez maior de abordagens económicas ou escolas de pensamento. A maioria das pessoas reconhece os termos "economia institucional". Surgindo do desenvolvimento de ciências sociais, o neoinstitucionalismo apresenta diferentes versões de atuação no campo que aborda. Dessa maneira, observamos projetos no campo da economia, das ciências políticas, da geografia económica, história, sociologia, do direito e, substancialmente, todos com intersecção com a administração pública. Neste caso, indagar a perspectiva económica e sociológica, por exemplo, desde alliseacotaráteóricamenteelpresenteescrito.

As raízes da nova economia institucional estão nos trabalhos de Coase (1937, 1960), Williamson (1974; 1985) e North (1981), mas também dialoga com sociologia, se comparada aos trabalhos de Parsons (1937, 1951), Berger e Luckmann (1986), e DiMaggio e Powell (1993, 1999).

Numa segunda geração, importa mencionar as contribuições de (Hall e Taylor 1996; Peters 1999; Lowndes 2010) e das instituições estatais nos processos políticos, nas organizações e nas relações económicas (Evans et al. 1985; Immergut 1998). Simultaneamente, adentrou-se numa preocupação das “instituições informais”, que estruturam as relações sociais e também orientam condutas March e Olsen (1984). Portanto, há um interesse pelo câmbio institucional,

seja para também evidenciar procesos de transformação ou “isomorfismos” nas organizações Powell e DiMaggio (1999), seja para identificar a incidência das ideias em função de seu alcance e grau de persistência Campbell (2002 e 2004). Para também identificar modalidades e mudanças em função do contexto político, das características das instituições e de seus agentes Mahoney e Thelen (2010), estudos que emprestaram contribuições para identificar a importância do tempo e na trajetória das transformações.

Estas referidas correntes de pensamento apresentam várias definições de neoinstitucionalismo, de acordo com o interesse que motiva sua área de pesquisa, ocasionando pesquisa, dificultando o consenso conceitual. No entanto, existe uma convicção comum, independente de sua área de interesse acadêmico, da importância de estudar instituições e processos sociais como fatores que estão em permanente relação entre organizações sociais e, como resultado, afetam e limitam-nos.

Nessa ordem de idéias, e apesar de suas diferenças, considera-se que, em vez de serem posições exclusivas, elas se tornam complementares. A esse respeito, DiMaggio e Powell (1999), encontra um piso comum para integração das áreas de pesquisa:

1) A rejeição do reducionismo, behavioristas e economistas, 2) a convicção de que os arranjos institucionais contam na explicação da vida social, econômica e política e 3) uma definição inicial muito geral de instituições, como as regras do jogo de uma sociedade. (DiMaggio e Powell, 1999, p.19)

Dessa forma, o neoinstitucionalismo enfatiza as instituições para entender os processos sociais, culturais, econômicos e políticos, a esse respeito Kalmanovitz (2004) afirma que o neoinstitucionalismo define as regras do jogo que norteiam o comportamento dos agentes em uma sociedade e são fundamentais para explicar seu desempenho econômico. Ao mesmo tempo, é um conjunto de teorias que combina as inclinações de uma nova microeconomia com base nos custos de transação, estabelece uma intersecção entre direito e economia, interagem com a teoria da informação e da escolha pública, tendo como base fundamental os trabalhos de Douglass North.

Nelson e Winter (2005), pesquisadores que representam o enfoque evolucionista, assinalam que as instituições são um resultado de variações aleatórias, seleção e retenção de instituições, muito mais que a busca individual.

Conforme North (1995, pp. 21-22), as instituições tem alterações incrementais, até alterações contínuas (tais como revoluções e conquistas), nunca são completamente descontínuas, pelo contrário, são o resultado da cristalização e das restrições informais existentes nas sociedades. Acemoglu e Robinson (2010), convergente com as ideias de North (1997; 2018) e Hodgson (2000), propõem que as instituições econômicas são relevantes na determinação do nível de desenvolvimento econômico e na performance econômica, pois moldam os incentivos dados aos agentes na sociedade, influenciam investimentos em capital físico, em capital humano e em tecnologia, e a organização da produção.

Os autores argumentam que, ainda que aspectos geográficos e culturais sejam relevantes para o nível de desenvolvimento econômico, as diferenças nas instituições econômicas são a grande fonte das disparidades entre países no nível de renda e desenvolvimento. Essas instituições não somente determinam o desempenho econômico e o nível de desenvolvimento da economia, mas também a distribuição de recursos no futuro. Ou seja, elas influem não somente sobre o tamanho do "bolo", mas também sobre a forma como ele será repartido entre diferentes grupos e indivíduos na sociedade.

Posteriormente, Acemoglu e Robinson (2012) ampliam o conceito de instituições atribuindo as instituições políticas fatores determinantes e cruciais no resultado do jogo. Conforme Acemoglu e Robinson (2012, pp. 62-63), são as regras que regem os incentivos políticos. As instituições políticas definem como o governo e seu papel diante dos detentores de poder. Nesse diapasão, Acemoglu e Robinson (2012), classificaram em instituições inclusivistas e extractivistas. As instituições inclusivistas são àquelas que atuam de forma pluralista e centralizada, onde esse grau de centralização coloca o Estado sob impositor da lei e da ordem e, muito menos de prestar serviços públicos, fazendo valer a definição de Max Weber: “ O Estado é o monopólio da violência legítima” (Acemoglu e Robinson, 2012, p.63). As instituições extractivistas são àquelas que nem são plurais e o grau de concentração de poder dá-se sob a pequena elite, que impõem poucas restrições ao exercício de seu poder e existem

para extorquir o conjunto da sociedade, desenvolvendo um papel contrário a necessidade de ampliação da participação e da cidadania.

I.4.2 O institucionalismo económico e as correlações com o sistema fiscal

O sistema fiscal no novo institucionalismo económico, dado a relevância de enfoque, ampliou os limites da ciência económica que permitira, estudos da fazenda pública, em vários ramos das ciências sociais.

A necessidade de equalização tributária ou equivalência fiscal - vertical e horizontal defendida por Olson (1969) e Oates (1972), faz parte de uma das áreas de estudos da administração pública, considerando o princípio da equivalência fiscal, onde estabelece que a quantidade ofertada de serviços pelos governos multiníveis, deve ser financiada pela equivalência tributária entre estas mesmas localidades. Não havendo possibilidade e base económica dos dos governos multiníveis, estados e municípios, por exemplo, proverem serviços comuns ou capacidade fiscal de financiamento, equaliza-se a partir de transferências intergovernamentais provenientes de outros níveis de governo.

Neste contexto, a formulação das regras fiscais e as normas orçamentais e contábeis geram desafios para os modelos países federativos (Feiock, 2007; Tavares, 2015), que visam implantar sistemas fiscais, que estimulem o cumprimento das regras fiscais, mas que também melhorem as políticas públicas de interesses comuns dos governos multiníveis.

Por outro lado, essa premissa gera uma perspectiva de fortalecimento à corrente da descentralização e crescimento pela via da eficiência económica e alocativa e havendo coordenação interfederativa gera perspectiva de estimular a cooperação e colaboração entre os governos.

Ostrom (1990), situa a possibilidade de uma construção cooperada de instituições capazes de normatizar e regular a gestão de recursos coletivos, mesmo considerando a existência de grupos heterogêneos com interesses divergentes. Para isso, o pano de fundo é a promoção da governança, que tenha capacidade de estimular ações de reciprocidade e confiança.

Para Ostrom e Ostrom (1971), a governação significa antes de mais a multiplicação do número e diversidade de produtores ou coletividades capazes de prestar um determinado serviço, por oposição a uma única estrutura burocrática sujeita ao controlo e direcção de um único executivo responsável por produzir todos os serviços para todos os consumidores.

Conforme observa Oakerson e Parks (2011), esta tradição observa a forma de organização das economias públicas regionais e locais e, em particular, com os arranjos multi-organizacionais e multiníveis, que geram diferentes padrões de interacção na produção e provisão de bens e serviços públicos num determinado território local ou regional.

Em trabalho seminal sobre a tendência fragmentada e policêntrica das unidades de provisão e produção de bens e serviços locais foi desenvolvido por (Ostrom et al., 1961). Os autores já constatavam à época a necessidade da existência de instituições de governação, com capacidade para: formular, modificar e controlar as regras, através das quais se dão a provisão e a produção.

Posteriormente, outras pesquisas (Oakerson, 2004; Oakerson & Parks, 2011) descreveram que, apesar desse enquadramento derivar de uma componente doutrinal da NGP, a separação entre provisão e produção evidencia hoje uma lógica de governação política, que obriga a uma coordenação mais horizontal que desenvolva maior capacidade negocial, menos hierárquica e burocrática mas, negocial, intergovernamental e de parcerias (networks), que escapa à lógica meramente organizacional e tecnocrática da NGP.

Com efeito, a administração fiscal, categorizada na importância de gerenciamento da arrecadação tributária multinível, a proteção da receita pública regional, bem como a organização estrutural de um mercado endógeno regional, pode ser uma temática que, mesmo em um grupo heterogêneo, desperte o interesse nas instituições e nos atores envolvidos.

Stoker (2000), estabelece que a transição do conceito de governo para o conceito de governação resulta da busca de maior eficiência ao nível das organizações do setor público e, simultaneamente, da fragmentação do número de organizações envolvidas na produção de bens e serviços públicos. Assim, o papel do governo modificou-se significativamente,

concentrando-se hoje na definição de objetivos e coordenação dos múltiplos agentes envolvidos na prestação de bens e serviços públicos locais, regionais e interregionais. Mais do que isso, a resolução de problemas complexos obriga uma coordenação horizontal (entre municípios de uma região, por exemplo) e vertical (entre organizações de diferentes níveis de governo), sublinhando o papel dos governos nos processos de negociação e cooperação entre atores tendo em vista fins comuns. Conforme denota (Stoker, 2000, p.98), há uma função nobre maior de “construção de capacidade para criar parcerias de soma positiva”

Portanto, a busca pela convergência de interesses individuais e coletivos gera ganhos de eficiência que podem ser obtidos: a) identificam mais eficientemente as necessidades das populações, dada a proximidade entre provedores e beneficiários; e b) mobilizam recursos para o pagamento de bens e serviços que apresentam impacto unicamente local.

Assim, de acordo com a teoria económica da descentralização, (Musgrave, 1959; Oates, 1994; Krane, Ebdon e Bartle, 2004) tanto as políticas de redistribuição como as políticas de estabilização económica devem permanecer sob responsabilidade dos governos centrais. Os quatro princípios básicos da definição da estrutura de impostos proposto por Musgrave(1959) dão substância a este argumento: 1) Impostos progressivos para produzir efeitos sobre a redistribuição de rendimentos devem ser centralizados; 2) em geral, os governos subnacionais devem evitar impostos sobre bases altamente móveis; 3) o governo central deve exercer a sua autoridade fiscal sobre as bases fiscais que estão muito desigualmente distribuídas entre jurisdições; e 4) embora as tarifas e taxas de utilização sejam desejáveis em todos os níveis de governo, são especialmente atraentes enquanto instrumento de receita nos níveis mais descentralizados, mesmo que seja necessário reconhecer que a sua regressividade afeta negativamente as classes com rendimentos baixos.

Assim, os fins comuns, de acordo com Ansell e Gash (2007), devem ser buscados por uma governação bem sucedida, a qual depende da capacidade do governo e setor público envolverem todos os parceiros numa tomada de decisão baseada no consenso tendo em vista promover a ação colectiva.

Anselle e Gash (2007, p.21) trabalham com o termo estratégias colaborativas, em que se conheçam possíveis adversários e se desenvolva efeitos interativos da confiança e da interdependência na colaboração potencial entre os agentes.

Anselle e Gash (2007) nos trabalhos que fizeram em 137 estudos sobre governança colaborativa, identificaram que, mesmo em situações de alto conflito caracterizadas por baixa confiança, ainda poderiam ser gerenciadas de forma colaborativa se as partes interessadas fossem altamente interdependentes. A interdependência promove o desejo de participar e o compromisso com uma colaboração significativa, e é possível construir confiança em situações de alta interdependência. Por outro lado, onde a interdependência é mais fraca, será difícil construir efetivamente a confiança. As partes interessadas se engajarão em colaboração, observando as estratégias alternativas (não-colaborativas). Se uma das partes interessadas estiver ameaçando desertar da colaboração, o comprometimento de todas as partes interessadas provavelmente sofrerá, e será difícil desenvolver um senso de propriedade, compreensão ou confiança.

Essa visão teórica reconhece a existência de diferenças entre localidades e diferenças, em uma localidade, entre seus residentes, esta última representando a justificativa mais forte para a defesa do federalismo.

Já a equivalência fiscal horizontal trata do equilíbrio entre jurisdições fiscais de mesmo nível (entre municípios e entre estados). Neste contexto, busca-se verificar a ocorrência de transbordamentos de benefícios que ultrapassam os limites geográficos de uma localidade (um município contíguo a outro de mesmo estado ou de estados diferentes). para que não ocorra a “Guerra fiscal” entre localidades, fato comum no Imposto de Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS, de competência dos Estados brasileiros (imposto semelhante ao IVA europeu) e até o Imposto sobre a Prestação de Serviços-ISS, de competência tributária dos Municípios.

Esse processo gera relações profundas entre espaço, território e localização, bem como efeitos sobre governação multinível e estão dentro do contexto dessa tese, na análise da evolução da trajetória das regras fiscais brasileiras, onde o processo de discussão da descentralização é

outro elemento importante de análise no contexto do NEI, haja vista a autonomia dos governos multiníveis e a relação com a mobilidade de consumidores, famílias e produtores; análise da geração de spillover effects de Estado para outro, pois, os limites geográficos das jurisdições estão delimitados e fixos; Os benefícios da descentralização na produção de bens públicos, inclusive por fontes próprias na sua competência exclusiva de arrecadar e os argumentos que caracterizam a natureza alocativa.

Os sistemas fiscais, de forma especial, a importância do desenho do processo orçamental, que envolverá um conjunto de estratégias para fortalecer o processo decisório, tiveram vastas contribuições para administração pública e ciência política, a partir das pesquisas realizadas por Wildavsky (1975).¹⁵

Wildavsky (1961) considerou que o processo orçamental, os sistemas fiscais e a política têm laços muito comuns e descreve-os a partir de dois objetos analíticos: estimativas – decisão de o quanto pedir, do ponto de vista das unidades orçamentárias; quanto alocar, do ponto de vista da autoridade legislativa. Estratégia – definição de como obter o que está sendo solicitado.

Estes dois objetos analíticos proporcionarão aos gestores dos governos multiníveis, imbuídos em implementar um modelo institucional, de evitar um dos principais problemas gerados na questão orçamentária e tão bem definido por Wildavsky e Lindblom - o incrementalismo.

O período concebido entre as décadas de 1960 e 1980, percebe-se cada vez mais a utilização de teorias no campo do institucionalismo económico e na área de políticas públicas, de autores que tem estudado e influenciado os processos de implementação de sistemas fiscais e políticas públicas e que exercem influência sobre a visão da AP, como pode ser visto em Lindblom (2014), Dror (2014), Pressman e Wildavsky (1984) e Lowi (2007); ao mesmo

¹⁵ Aaron Wildavsky escreveu mais de 40 livros e publicou cerca de duzentos trabalhos sobre a questão orçamental. Resolveu se dedicar as questões orçamentais e influenciar um conjunto de colaboradores. Conforme suas próprias convicções e definição, o orçamento é essencial, porque : “quando um processo envolve poder, autoridade, cultura, consenso e conflito, este captura uma grande parcela da vida política nacional” (Wildavsky, 1975: xiii). Wildavsky foi um grande crítico do Planning Programming Budget System (PPBS) pois, segundo o autor, a reforma não se preocupava com o processo orçamentário e nem com uma discussão mais profunda sobre política. No trabalho *The Politics of the Budgetary Process* (Politics), Wildavsky contrapõe-se aos aspectos inteiramente normativos e tradicionais, que buscavam uma teoria compreensiva da orçamentação e propõe um novo olhar e percepção – a política.

tempo, há o maior interesse em compreender as estruturas da AP, e identifica-se no trabalho de Kaufman (2007), a busca de indicadores fiscais e de resultado por melhorias na performance governamental.

Leloup, Lance T. e Moreland William B. (1978, p.233) descreveram que o modelo indutivo de Lindblom - Wildavsky sobre o incrementalismo foi notavelmente bem sucedido e inspirou uma geração de pesquisas sobre administração pública, políticas públicas, em geral e orçamento.

Conforme (Wildavsky, 1961, p.13-15):

O principal fator determinante do tamanho e conteúdo do orçamento deste ano é orçamento do exercício anterior, o orçamento do passado. A grande maioria das decisões referem-se a produtos adotados anteriormente. O orçamento pode ser concebido como um iceberg, cuja parte mais significativa encontra-se abaixo da superfície, fora de qualquer controle. (...) O orçamento é incremental, e não compreensivo. A sabedoria essencial de uma unidade orçamental é reconhecer como improvável que sua programação seja revista como um todo a cada ano (...) Em vez disso (...) é dada especial atenção a uma gama restrita de acréscimos e decréscimos.

Nos ensinamentos de Wildavsky (2003), faz-se necessária que haja uma convergência em torno das políticas públicas ou um consenso na maior parte delas, que garanta abrangência de todos os governos consorciados. Caso contrário, os gestores municipais entrarão em conflito e os legislativos minarão propostas de ação coletiva, que foram e serão negociadas – ou seja, programas vindouros tendem a produzir controvérsias e conflitos adicionais. Sem o consenso, que mantém fora de disputa o que foi estabelecido no passado, torna-se mais difícil tratar do presente.

Com efeito, podemos objetivamente demonstrar que a complexidade dos fenômenos institucionais e de governança, requerem abordagens transdisciplinares.¹⁶ Morin (2015, p.7) descreve que o conhecimento científico permanece concebido com o objetivo de “dissipar” a complexidade dos fenômenos para revelar a “ordem simples a que obedecem”.

Segundo Edgar Morin (2007, p.8), “a complexidade não é chave do mundo, mas o desafio a enfrentar, o pensamento complexo não é o que evita ou suprime o desafio, mas o que ajuda a revelá-lo e, por vezes, mesmo a ultrapassá-lo”.

Percebe-se que modos simplificadores do conhecimento, acabam por confundir, mais do que esclarecer, os fenômenos abordados e que, portanto, a necessidade do pensamento complexo impõem-se gradativamente em busca de um modo capaz de tratar, dialogar e negociar com o real ao invés de tentar dominá-lo. De acordo com Morin (2007, p.43) “o mundo está no interior de nossa mente, que está no interior do mundo”. Portanto, os sistemas fiscais, necessitam ser reconhecido dentro dessa dinâmica de complexidades, assimétricos e policêntricos, as relações intergovernamentais terão sempre diversidades econômicas, políticas, culturais e geoespaciais, que exigirão necessidade contínua de construir a convergência de ideais e princípios individuais e coletivos.

As transferências financeiras emanadas dos níveis superiores de governo são as principais fontes de financiamento dos governos multiníveis, com menor renda per capita, como os da Região Norte e Nordeste. As transferências financeiras dos níveis de governos superiores (União e Estados) também permitem compensar os governos locais pela presença de efeitos externos e partilhar receitas dos impostos nacionais (Bilhim 2004).

O sistema fiscal no contexto das relações intergovernamentais o jargão técnico de finanças públicas denomina de brecha vertical, ou “*vertical gap*”. Boadway e Shah (2009), definem que a brecha vertical correlaciona diferença entre o gasto final por eles realizado e o volume de recursos que estes governos podem obter autonomamente, a partir das bases tributárias que

¹⁶ Edgar Morin, com fundamento e crítica a Thomas Kuhn, estabelece o seguinte conceito: “Foi Kuhn quem resgatou a importância crucial dos paradigmas, ainda que ele tenha mal definido essa noção” (Morin, 2000c, p. 67). “O desenvolvimento das ciências não se efetua por acumulação dos conhecimentos, mas por transformação dos princípios que organizam os conhecimentos”.

são de suas competências, sem depender de transferências de níveis superiores de governo. Nesse contexto, há necessidade de cooperação de financiamento no que à atribuição de receitas e encargos (tomados num sentido amplo) entre níveis de governo, resultam na relativa concentração de recursos nos governos superiores e de encargos nos governos multiníveis (estados e municípios), tornando necessárias transferências verticais para equalizar os orçamentos (Ter-Minassian, 1997).

Na realidade, a “brecha vertical” é resultante de determinados fatores de ordem técnico-tributária e de ordem política e, na medida direta da validade que se atribua a estas determinantes, ela é um fato normal e necessário na vida fiscal das nações e, de forma especial, na modelagem dos sistemas fiscais, para a qual se deve buscar as formas mais eficientes, seja na dimensão técnica, alocativa de equacionamento da redistribuição de recursos, visando equalizar as diferenças de renda intraregionais e interregionais, mas também na avaliação de performance e premiação das boas práticas fiscais, com estímulos contínuos à trajetória de aprendizagem e aos sistemas de crenças estimulando os constructos sociais (Stiglitz e Greenwald, 2017).

Kaufman e Kraay (2008) e Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2006, 2007, 2008, 2009) desenvolveram para o Banco Mundial várias formas de medição de indicadores fiscais, econômicos e contábeis, dentre outras medições de performance onde, parte significativa destes trabalhos relacionava receitas e despesas, com ênfase no potencial e no efetivo resultado de recursos e dispêndios.

No Brasil destacam-se pesquisas desenvolvidas no âmbito das finanças públicas e da contabilidade governamental como: Kohama (2000), Prado (2003), Gobetti e Klering (2007), Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015), Lima e Diniz (2016), Cialdini e Afonso (2016) e Afonso, Castro, Hecksher, Cialdini e Santos (2017), que elaboraram formas mais usuais de medir a governança fiscal, a partir de relações entre recursos próprios e gastos totais ou alternativamente, a relação entre recursos próprios dos governos multiníveis e recursos a eles transferidos pelos Governos da União, Estados e Municípios, tendo também análises sobre a brecha fiscal existe porque os governos centrais, em geral, controlam uma parte maior dos recursos, do que resulta a necessidade de transferências verticais.

I.4.3 A territorialidade, governança e instituições

O grau de centralização e descentralização política e histórica de um governo, a dimensão territorial, a natureza geoespacial estão dentre diversos fatores que explicam a concentração do controle sobre a receita fiscal nos governos superiores, relativamente aos gastos diretos destes governos. Alguns destes fatores também encontram fundamentação técnica na teoria de tributação.

Stiglitz e Greenwald (2017) realizaram ampla pesquisa que resultou num trabalho em homenagem a tese de Kenneth Arrow, de 1951 que, posteriormente, foi publicada com o título *Individual Choice and Social Values*. Arrow introduz a idéia de "learning by doing" e Stiglitz e Greenwald (2017, p. 149-150) atestaram sobre teorema dos rendimentos crescentes e sua relação com o aprendizado, inclusive gerado pelo processo de proximidade. O pressuposto da proximidade geográfica e territorial das instituições também influenciam nas redes sociais e nos enquadramentos institucionais.

Nesse contexto transdisciplinar, as causas dos efeitos geoespaciais na economia, reportam-se também a Richard Cantillon⁶, que publicou, em meados de Século XVIII, o *Essai sur la nature du commerce en général* (1755), em sua primeira edição francesa. É importante compreender que Cantillon foi o primeiro a dedicar-se, dentre outros temas, sobre a análise sistêmica da gênese das cidades - ou seja, essa organização social depende da fertilidade da terra, do trabalho humano, a ela incorporado e da relação de proximidade. O ensaio de Cantillon inicia com a descrição do equilíbrio geral e da organização espacial. A sequência proposta no trabalho envolveu uma análise evolutiva sobre a importância do espaço e território para governação e finaliza com a importância das aldeias, das cidades e das "cidades capitais". O autor reconheceu o processo de interdependência das relações verticais (dispêndio e consumo) e das relações horizontais (localização), propondo que o fluxo existente entre eles implica, necessariamente, em um multiplicador espacial, inclusive com efeitos na bancarização,

⁶ Obra completa do autor foi publicada pelo Instituto Coppet, de orientação liberal, publica obras de pensadores franceses, dentre eles os que dominam a escola fisiocrática. Ver, a propósito: <http://www.institutcoppet.org/wp-content/uploads/2011/12/Essai-sur-la-nature-du-commerce-en-gener-Richard-Cantillon.pdf>.

considerando que o autor fora banqueiro à época. Cantillon (1755) apresenta também uma visão do mercado e a importância do empreendedorismo e inovação, como uma rede de auto-regulação de arranjos de trocas recíprocas, o que fortalece o conceito de empreendedorismo e as empresas componentes de um espectro formado por um conjunto de ações coletivas institucionais que integrem governos multiníveis.

Conforme Etemed (2004), a definição do conceito de empreendedor proposta por Cantillon é a mais simples e provavelmente a mais abrangente. O empreendedor é responsável por todas as trocas e circulação, desempenhando um papel central na economia (Praag, 1999). A intervenção dos empreendedores, enquanto árbitros, permite um equilíbrio entre oferta e procura (Praag, 1999) e essa intervenção dá-se no processo de retroalimentação entre empreender e inovar.

Conforme Lopes (2001), Cantillon antecipou-se a teoria dos círculos concêntricos, a partir da clara ideia de organização espacial, com funções dos centros hierarquizáveis e a importância das economias de aglomerações, e economias de escala. Claude Ponsard, além de caracterizar Cantillon um precursor nos estudos da economia espacial o descreveu como inovador sobre a teoria dos lugares, anteriormente aos trabalhos de Von Thunen. Conforme Ponsard (1956, p.12): “Pode-se constatar que Cantillon tenha sido apenas um precursor da economia espacial. Na medida em que sua análise parece mais ampla e, portanto, mais abrangente do que a de von Thunen”.

Ao expressar a importância do paradigma territorial Bilhim (2004, p. 86) estabelece que: “as grandes aglomerações urbanas são caracterizadas por uma progressiva multiplicação de problemas que transcendem a jurisdição de unidades territoriais específicas, afetando diferentes espaços ou arenas político-administrativas concomitantemente.” Assim, os modelos de desenvolvimento devem considerar as identidades territoriais, locais e regionais e seus recursos endógenos (naturais, humanos e institucionais) em diversas escalas que tornam o paradigma da territorialidade alternativo ao paradigma simplista e funcionalista.

A organização território-espço se encontra estreitamente relacionada e não apenas com o processo da aglomeração, que tem papel decisivo na definição das estruturas organizacionais

e nos modelos de governação individualizados ou sobre influência do NEI. Nesse sentido e, visando fortalecer ações geoespaciais, Oakerson (1999; 2004); Feiock (2004) e Tavares e Feiock (2013), sobre estudos realizados nas regiões metropolitanas, citam três outras premissas: 1- Acessibilidade – também denominado de competência espacial, trata da investigação das formas de localização das diversas atividades: residenciais, produtivas e governamentais; 2- Interação Espacial – ou de demanda e mobilidade, estabelece as relações entre as distintas zonas territoriais ou entre cidades, seus distritos e localidades de diferentes estados circunvizinhos; 3- Governação- analisa os processos de normatização do espaço urbano e interurbano e, nesse contexto, as interações da administração pública no processo de governação das políticas de interesses comuns e conflitantes entre os governos multiníveis, estados e municípios; 4- Governação fiscal – analisa a situação fiscal, com base em dados, informações e regras fiscais, contábeis e orçamentais dos governos multiníveis.

O espaço é uma variável estratégica, dentre as demais que atuam no interior das organizações públicas e privadas, bem como nas relações entre estas organizações. Há um conjunto de relações intra e intergovernamentais que estão enraizadas(*embeddedness*)¹⁷ em estruturas políticas, econômicas e sociais com maior amplitude, por isso tem um papel de variável instrumental e variável dependente, considerando a importância sobre as fragmentações e (re)composições espaciais nos diversos sistemas estabelecidos para funcionar as ações coletivas institucionais. Por exemplo: o estado de maior densidade geográfica, aproveita a sua capacidade instalada para ofertar aos residentes dos estados menores, que poupam recursos ao evitarem os custos com a Formação Bruta de Capital Fixo (investimento inicial). (Feiock e Scholz, 2010; Blaeschke, 2014).

O espaço e o território não se resumem apenas ao conteúdo geopolítico da definição de Estado-Nação, que atribuía, originalmente o geógrafo alemão Friedrich Ratzel. "O retorno do território", como mencionou Milton Santos (1994), está relacionado às mudanças socioespaciais, político-institucionais e organizacionais.

¹⁷ Em 1985, Mark Granovetter escreveu o artigo: *Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness*. O termo *embeddedness* significa, literalmente, enraizamento. No Brasil, o termo foi traduzido como imersão, no sentido de que os processos econômicos estão imersos (ou enraizados) na estrutura social.

O território emerge como um processo policêntrico vinculado a uma dinâmica econômica e produtiva, com interferência direta dos modelos institucionais e de governação interfederativa.

Tiebout (1956) abriu um largo campo teórico representado pelos estudos do geógrafo Walter Christaller (1966), que analisou a noção de dominação dos lugares de caráter central sobre regiões que se desenvolvem de maneira complementar a estes; e os estudos de Lösch (1940), sobre áreas de mercado e limites espaciais do alcance da oferta e da demanda e trabalhos sobre desenvolvimento de atividades produtivas, com vistas a maximizar a renda da terra (na produção agrícola) e redução, consequente, dos custos de transporte (Von Thünen, 1966) e, ainda, trabalhos de (Weber, 1957), sobre formas de reduzir custos de produção (industrial), através da localização ideal da unidade produtiva.

Conforme Moe (2007), a public choice: “dejó su primer rastro em la teoría de la burocracia a mediados de la década del '60 con la aparición de dos libros innovadores, *The Politics of Bureaucracy* (1965), de Gordon Tullock, e *Inside Bureaucracy* (1967), de Anthony Downs”. Nos anos seguintes, a produção informada por seus pressupostos analíticos experimenta notável expansão para assumir, a partir da década de 1980, caráter doutrinário, dando sustentação teórica ao reformismo da NPM.

Assim, dentre os campos teóricos do neoinstitucionalismo, temos as interações da Teoria da Agência; Teoria das Escolhas Públicas; Institucionalismo da Escolha Racional Institucionalismo da Economia Política. Diante desse contexto, por exemplo, Tavares e Feiock (2013, p. 8) demonstraram as vertentes e graus de abrangência institucional, que podem ser assumidos na governação dos governos multiníveis, tendo como objetivo lidar com as dimensões do institucionalismo (tabela 2).

Tabela 2 - Mecanismos de Integração e Custos de Transação

Decisão de Custo	Agregando Complexo Coletivo Institucional				Custo de Transação Elevado
	Intermediário Multilateral				
	Limitado para único propósito bilateral	Redução do Custo de Transação			
		Enraizamento	Contratual	Autoridade delegada	Autoridade Imposta
		---	Custos Autônomos		***

Fonte: (Tavares e Feiock, 2013, p.8). Elaboração e adaptação do próprio autor

Na Tabela 2, o eixo vertical mostra os diferentes graus de abrangência institucional que podem ser assumidos pelas soluções de governação regional para lidar os desafios do processo decisório e seu contexto institucional. O âmbito institucional variará de acordo com o número de governos multiníveis e o número de atividades envolvidas.

O eixo horizontal na Tabela 2 mostra os quatro mecanismos para integrar o processo de decisão adotado: inserção em rede (enraizamento); acordos contratuais; autoridade delegada e autoridade imposta. Os três primeiros tipos são mecanismos de governação descentralizadas, envolvem a auto-organização por unidades do governo local, a fim de superar dilemas da ação coletiva horizontal. Mecanismos enraizamento, que dependem de normas de confiança, reciprocidade e reputação resultante da interação de longo prazo entre os agentes locais para provocar compromissos críveis e sustentáveis dos atores institucionais e agentes econômicos (Granovetter, 1985).

Os arranjos de governação envolvem um grande número de atores e cobrem estratégias e táticas diferenciadas para equilibrar interesses individuais e coletivos dos agentes em múltiplas políticas públicas, que podem compreender: premissas e instrumentos comuns para geração de receita tributária própria; articulação em escala para compras governamentais; mecanismos de integração e mobilidade entre as cidades e regiões, dentre vários outros.

Assim, há uma grande variedade de arranjos institucionais para a cooperação entre os diferentes países. Os países nórdicos foram pioneiros neste domínio. A sua organização descentralizada, a tomada de decisão política baseada em consensos e as relações Estado-sociedade de tipo orgânico garantiram uma maior abertura à mudança institucional e facilitaram o processo de redesenhar das fronteiras dos municípios (Loughlin e Peters, 1997). No contexto dinamarquês, por exemplo, formaram-se amplas coligações municipais que permitiram o desenvolvimento de estratégias de colaboração com os partidos da oposição que suavizaram o processo de negociação para a fusão de municípios (Baekgaard, 2009).

Na Itália, na região da Emília-Romana, Putnam (1996, pp. 106-113) traz como evidência de sua pesquisa a existência de capital social nas regiões do norte da Itália, onde nessa parte do país, estão concentradas historicamente as associações civis, com a participação activa de cidadãos e das associações locais, comunidades cívicas organizadas que fortalecem os acordos das instituições formais e informais. Putnam (2000, p. 413): “o governo pode ser o problema ou a solução. Muitos dos mais criativos investimentos em capital social na história da América foi resultado direto de política de governo”.

Além disso, estes acordos tendem a mudar ao longo do tempo em termos, considerando o âmbito da cooperação entre os parceiros, a sua composição e o grau de integração organizacional. Argumenta-se que acordos específicos são tipicamente os resultados da interação entre contextos institucionais nacionais, fatores ambientais e preferências locais.

Os acordos contratuais necessários representam um aumento na formalização. Os contratos são de natureza voluntária e podem ser adotados em muitas situações, que envolvem externalidades, enquanto os custos de transação envolvidos na concepção, negociação e cumprimento dos acordos são mantidos baixos (Coase, 1960).

Nas últimas décadas, os governos multiníveis têm enfrentado pressões para produzir serviços públicos de maior valor, a custos mais baixos, especialmente as comunidades menores têm experimentado sua escala territorial-espacial, deixaram de ser compatível com o aumento da escala de produção necessária para fornecer de forma eficiente para os serviços públicos, com padrão de qualidade e desempenho (Caminal, 2002).

São apontadas três estratégias por (Hulst et al, 2009) para lidar com o problema de escala. A primeira é a reorganização territorial, que resulta no governo local ou regional em grande escala, uma estratégia que tem como exemplo: Suécia, Reino Unido, Austrália, mas que tem encontrado crescente resistência em muitos outros países, por causa do valor atribuído à participação cidadã e aos governos das pequenas comunidades. Estes problemas de localização territorial são comuns ao Brasil, não só pela sua amplitude, mas por profundas assimetrias sociais, econômicas e políticas inclusive entre cidades conurbadas. No que se refere as assimetrias políticas, estruturas partidárias obsoletas e arranjos institucionais existentes, tem contraditado as mudanças na legislação brasileira.

I.4.4 A trajetória da dependência (path dependence) e o institucionalismo económico

O fenômeno de Path dependence trata de um processo sequencial de influência das mudanças nas modificações ocorridas em períodos posteriores. A mudança institucional na governança fiscal e controle orçamental converge com o processo histórico de institucionalização dos marcos regulatórios e das restrições orçamentais.

Arrow (1994) e North (1990) consideram que Paul David foi o pioneiro nos estudos da tecnologia e que forneceu o terreno mais fértil para argumentos baseados em retornos crescentes de escala. Como David (1985), Arthur (1989) e Dosi (1982; 1997) enfatizaram, sob condições frequentemente presentes em setores complexos e intensivos em conhecimento, uma determinada tecnologia pode obter uma vantagem decisiva sobre os concorrentes, embora não seja, necessariamente, a alternativa mais eficiente a longo prazo. Isso ocorre porque cada tecnologia gera retornos mais altos para cada usuário, à medida que se torna mais prevalente.

Quando uma nova tecnologia está sujeita a retornos crescentes, ser o mais rápido possível (mesmo que apenas por razões de acidente histórico) se torna crítico. Com retornos crescentes, os atores têm fortes incentivos para se concentrar em uma única alternativa e continuar por um caminho específico, uma vez que as medidas iniciais sejam tomadas nessa direção. Uma vez obtida uma vantagem inicial, efeitos positivos de feedback podem travar nessa tecnologia e os concorrentes são excluídos.

Assim, os argumentos de path dependence foram aplicados ao desenvolvimento do teclado de máquina de escrever "QWERTY", ao triunfo do reator nuclear de água leve nos Estados Unidos, às batalhas entre os gravadores de vídeo Betamax e VHS e entre computadores Mac e DOS, computadores antigos projetos e padrões concorrentes para a bobina elétrica.

Informações valiosas sobre a natureza dinâmica dos processos de aprisionamento ou travamento já foram fornecidas por estudos da economia evolutiva e da história econômica, embora estes, como já indicado, se concentrem quase exclusivamente na inovação tecnológica no campo ou no mercado.

Esses estudos identificam processos de auto-reforço (self reinforcing) como fatores propensos a se acumularem em um caminho de ação específico. Essas dinâmicas auto-aplicáveis inerentes que acabam por levar a um estado irreversível de inflexibilidade total ou aprisionamento (David, 1985) são vistas como forças cada vez mais sistêmicas, além do

controle do ator individual. Em outras palavras, o ator individual fica preso na dinâmica do sistema.

É difícil conceituar a lógica geral desse tipo de processo de aprisionamento. Pierson, 2000, p. 253) avançou em sua caracterização mais explícita. Na sua opinião, o processo de se tornar dependente do caminho pode ser caracterizado por quatro propriedades gerais: 1- imprevisibilidade - há uma indeterminação do resultado; 2- não-ergodicidade - vários resultados são possíveis (múltiplos equilíbrios), e a história seleciona entre as possíveis alternativas; 3 - Inflexibilidade - os atores estão presos, de modo que a mudança para outra opção é impossível e; 4 - ineficiência - as ações resultantes do caminho prendem o mercado a uma solução inferior.

Ao desenvolver o path dependence Mahoney (2001) estabeleceu como uma sequência de fases, considerando que o ponto inicial de uma mudança dá-se no processo histórico dependente e os atores se deparam com opções disponíveis para a escolha fundamental.

A proposta de Mahoney (2001) é baseada numa situação crítica, que levam a exigência da definição ter padrões institucionais, que se prolongam no tempo. Todavia, a persistência vai desencadear resistência dos atores, sejam explícitas ou dissimuladas. Reações que deveriam desencadear ações de sustentação para dar sustentabilidade a ideia transformadora e a solução de conflitos.

O objetivo exploratório desse campo teórico, que alberga o conceito de dependência de trajetória (path dependence), advém da constatação de que o objeto de estudo dessa pesquisa – as regras fiscais, materializada na Lei de Responsabilidade Fiscal, – nos trazem análises e tendências de reprodução e permanência temporal. Os interesses do Governo Central e dos governos multiníveis influenciam o modo de financiamento, o modelo de gestão e a continuidade das políticas públicas, usualmente atrelados às regras fiscais estabelecidas, as quais contribuem para que suas trajetórias históricas necessitem de aprimoramento contínuo.

Caiden (1991, p.87) constatou que as reformas administrativas foram realizadas pelo aperfeiçoamento e melhorias substantivas e incrementais. Loureiro e Abrucio (2004),

estabeleceram uma relação entre as reformas fiscais, a partir de meados da década de 80, com o processo de path dependence. Asazu e Abrucio (2003), também correlacionaram a gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma mais específica, com a path dependence

Nesse contexto, prospecta-se que o campo teórico na análise do processo de path dependence na administração pública tem sido adotado para analisar a evolução de uma determinada política pública ao longo do tempo. De acordo com Mahoney (2001), o modelo path dependence se desenvolve por um processo em série de fases sequenciais. Mahoney (2001) tem como referência o ponto inicial são as condições históricas antecedentes que definem uma gama de opções disponíveis para os atores em um ponto de escolha fundamental.

Portanto, a teoria tem se preocupado em incorporar o marco temporal presente no planejamento, execução e controle das políticas públicas, haja vista que o tempo traz seu contributo a compreensão dos resultados positivos e reflexão dos negativos gerados pelas intervenções públicas, conforme (Pierson, 2004).

Na ótica das diferentes definições do termo path dependence, a Lei de Responsabilidade Fiscal, como regra fiscal estabelecida como política pública, foi influenciada na década de 90, pela crise fiscal brasileira e influenciou nessa trajetória de quase 20 anos, a reorientação dos gastos correntes, investimentos e da política tributária.

Importa aqui mencionar a entrevista concedida por Martus Tavares, no Guião, anexo desta tese, coordenador do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Ministro do Planejamento à época da edição da LRF:

A crise da Rússia foi o gatilho para a gente desenvolver uma resposta estrutural para o problema fiscal brasileiro adicionalmente poderia acrescentar que a gente tinha dado resposta fiscal outras vezes, mas sempre conjunturalmente administrando o problema e adiando uma resposta mais estrutural, mas de outra parte nós vínhamos numa crescente evolução e uma melhoria crescente do ponto de vista da gestão fiscal, desde o encerramento da Conta Movimento nos idos de

1985 e 86 e depois combinando e várias outras mudanças que foram feitas institucionalmente.

Martus Tavares, também, por várias vezes, em artigo publicado pela Revista de Economia e Relações Internacionais, da Fundação Álvares Penteado, em São Paulo expressou-se sobre a importância dos arranjos institucionais e legais que antecederam à LRF:

Vários analistas têm colocado uma ênfase especial nas mudanças institucionais- legais que ocorreram após as crises da Rússia (1998) e do Brasil (1999). Defendemos a tese de que essas mudanças vinham ocorrendo desde a primeira metade dos anos 80 e que esse processo continuou mesmo durante o período de superinflação. No entanto, o próprio fracasso dos diversos programas de estabilização macroeconômica contribuiu para inviabilizar o sucesso de qualquer iniciativa no campo fiscal.

A partir do consenso que levou ao êxito do Plano Real, as mudanças estruturais foram paulatinamente entrando na mente e nos corações dos brasileiros, dos governantes, dos parlamentares, de todos enfim. Em que pese grande parte das mudanças que caracterizam o atual arranjo institucional-legal terem sido aprovadas a partir de 1998, como é o caso da LRF, não se pode negar os esforços e avanços obtidos anteriormente” (Tavares, 2005, p. 86).

Assim, percebe-se característica de uma dependência de trajetória, seja ela de natureza menos ou mais restritiva, como desenvolvem alguns analistas sobre o assunto.

Cabe mencionar nesse contexto, os trabalhos de Sewell (1996, p. 262-263), que afirmou: “(...) o que acontece em um ponto inicial do tempo afetará resultados possíveis em uma sequência de eventos que ocorrerão em um ponto final de tempo”.

Essa definição indica que programas desenhados no passado afetam outros que os sucederão no futuro, como foi o caso da LRF. Nessa linha de dependência do tempo e sua trajetória, afirma-se que “tais acontecimentos de um ponto anterior no tempo afetarão os possíveis

resultados de uma sequência de eventos em um momento futuro” (Sewell como citado em Thelen 2003, p. 218). A trajetória de dependência demonstrada pelo ajuste contínuo das regras fiscais, enquanto políticas públicas, seguem no Brasil essa sequência histórica, mas também contingencial, influenciada pelos padrões institucionais e determinísticos, os quais foram desenhados como arranjos institucionais, a partir de meados da década de 80, que teve influência no governo federal e nos governos multiníveis.

Outra interpretação analítica e contingencial, que dá início à trajetória dependente, foi recepcionada pelo trabalho de David Collier, que tem muito estimulado o uso do conceito de conjuntura crítica (*critical juncture*).

Esse evento contingente, que dá início à trajetória dependente, também ganhou maior precisão analítica a partir do influente trabalho de Collier (1991), o qual tem muito estimulado o uso do conceito de conjuntura crítica (*critical juncture*). Conforme Collier (1991, p. 29): “a conjuntura crítica pode ser definida como um período de mudança significativa que, tipicamente, ocorre de variadas maneiras em diferentes países (ou em outras unidades de análise) e sob hipóteses de distintos legados”. Legados (*legacies*), por sua vez, são definidos como sendo “a sequência de eventos políticos, relacionamentos e dinâmicas de mudanças, consideradas hipoteticamente como sendo resultados da conjuntura crítica” (p. 785).

Importa mencionar, Thelen (2009, p. 476) que as mudanças substanciais acontecem de forma gradativa, considerando ajustes pontuais, mesmo em dimensão de estabilidade. Todavia, apesar de gradativa e amplamente discutida e com apoio reconhecida na população, a LRF foi uma ruptura à época e representou uma inflexão no modelo de governança fiscal desde a edição da Lei n. 4320 (1964).

Há de se concordar que o envolvimento orgânico e sequencial dos atores gerará que a própria interpretação possa provocar mudanças na forma como a instituição é aplicada. Alertaram e analisaram sobre esse tema Streeck e Thelen (2005), Thelen (2009) e Mahoney e Thelen (2010). Esse processo teria como premissas: a concepção do sistema, que tem composição de múltiplos atores e interesses difusos, com distribuição de poder desigual; a interpretação acontece de forma desigual e não convergente com as mudanças, gerando ambiguidade nas

decisões e os atores estão diante de cumprimento e ambientes institucionais difusos e complexos. Mahoney e Thelen (2010, p.14) ainda argumentam que a mudança incremental ainda acontece entre o estado da regra e a interpretação das instituições e seus atores.

A taxonomia proposta por Mahoney e Thelen (2010) apresenta subsídios para a compreensão desse processo histórico, mostrando que as mudanças não acontecem apenas pela norma ou lei, mas em longos períodos de estabilidade política e organizacional, as instituições geram processos interpretativos para permanecer o status quo vigente. A taxonomia de Mahoney e Thelen (2010) inclui quatro tipos de mudança institucional.

Assim, a prestação conjunta de serviços públicos amplia a problemática da governação, onde o problema basilar da coordenação, assume novos contornos de ordens relacionais pelos governos multiníveis, que cria economias de escala e escopo e, portanto, oferece possibilidades de superar os obstáculos de produção relacionados escala, com a cooperação intermunicipal e interregional, ampliado o poder de escala se amplia para atender às expectativas crescentes dos cidadãos e minimizar custos (Bish e Ostrom, 1973).

Como salientava Williamson, o ambiente institucional é o conjunto dos direitos políticos, sociais e jurídicos, e das regras que estabelecem a base para a produção, troca e distribuição. O autor definia as instituições como que constituídas das regras informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e das regras formais (constituições, lei, direito de propriedade) (Williamson, 1985).

Dessa forma, as instituições se caracterizam por compor um conjunto de restrições sobre o comportamento na forma de regras e regulamentos acoplados a um conjunto de questões para detectar desvios em relação às regras e regulamentos e, finalmente, um conjunto de moral, ética comportamental e normas que definem os contornos especificados e executados (Williamson, 1985; North, 1990a).

Destaca-se também, dentre as primeiras obras que levaram à constituição do corpo teórico no âmbito da public choice, os trabalhos de Armen Alchian e de Harold Demsetz¹⁸ que mesmo, interligados com à Escola de Chicago, focam as análises principalmente no que se refere às operações de despesas e contratos.

North (2018), através do seu livro *Institutions Institutional Change and Economic Performance*, de 1990, que definiu um conjunto de conceitos sobre as instituições que passaram a basear as análises econômicas. Em seu livro, North busca mostrar a função das instituições no desempenho econômico por meio de uma nova visão da Economia Política em que discute: a natureza das instituições e suas consequências sobre o desempenho econômico; a teoria da mudança institucional e o entendimento sobre o desempenho diferencial das economias no tempo.

Segundo o autor, as instituições definem as “regras do jogo” em uma sociedade, atribuindo limitações idealizadas pelo homem, ou determinam em que condições certas atividades são permitidas, com o intuito de organizar as intenções humanas em qualquer nível, seja social, político, econômico ou outro. Dessa forma, as instituições reduzem a incerteza existente nas interações entre agentes, pois fornecem as indicações para uma estruturação da vida diária dos indivíduos, ou, em outras palavras, um marco para as situações humanas (North, 2001, p 13).

North (2001) ressalta que os economistas consideram que as instituições definem e limitam o conjunto de escolhas individuais, através de mecanismos formais, representados por normas escritas ou informais, que definem códigos de conduta, acordos e outras linhas de regulação. Tal fato aproxima as concepções de Granovetter (2009) que, ao defender a pequena escala, sustenta que a análise do processo de redes interpessoais é uma ponte mais útil entre os níveis micro e macro da teoria sociológica do que é a análise de dados de estudos de grande escala, tais como a mobilidade social, organização comunitária e estrutura política.

Granovetter (2009) sugere que é por meio de redes interpessoais que as interações de pequena escala se traduzem em padrões de grande escala, e podem retroalimentar os pequenos grupos.

¹⁸ Ver, a propósito: ALCHIAN, Armen A and DEMESETZ, Harold In: *The American Economic Review*, Vol. 62, No. 5 (Dec., 1972), pp. 777-795 Published by: American Economic Association (<http://www.jstor.org/stable/1815199>).

Está implícito que, se as normas formais e os códigos de conduta são violados, existe a necessidade de mecanismos de punição e, assim, parte do funcionamento das instituições consiste em estabelecer a violação e as formas de aplicar a punição, o que significa que a efetividade do funcionamento da instituição requer a monitoração constante sobre sua aplicação e se estes laços são formados por redes interpessoais consistentes, o próprio grupo estabelece seus mecanismos de accountability.

Dessa forma, para North, também as instituições podem ser criadas pelo homem para atender a algum tema explícito, como é o caso da Constituição de um país ou Estado, ou evoluem informalmente através de elementos culturais, porém, em ambos os casos, sofrem mudanças, adaptando-se à evolução da sociedade no tempo. Para North, a mudança tecnológica e a mudança institucional são chaves básicas para a evolução econômica e social, e ambas estão ligadas à dependência de suas trajetórias anteriores (path dependence), e os retornos crescentes são ingredientes essenciais que as estimulam (North, 1990, p. 95).

North distingue instituições de organizações (organismos), salientando que enquanto as instituições são as normas subjacentes do jogo, as organizações ou organismos têm o papel de agentes da mudança institucional. A conotação de organismos refere-se aos corpos políticos (práticos, agências reguladoras, conselhos), econômicos (empresas, sindicatos, cooperativas, famílias), sociais (igrejas, clubes, associações esportivas) e a órgãos educativos (escolas, universidades, centros de capacidade e pesquisa). Esses grupos englobam indivíduos que são unidos por alguma identidade ou objetivo comum. Modelar esses organismos significa analisar as estruturas e capacidades de governança, e a forma de “aprender fazendo” é o que determinará o êxito da organização no tempo. Os organismos influenciam e são influenciados pelo marco institucional (North, 2018, p. 15).

Essa distinção é relevante para identificar os agentes que atuam através de setores econômicos ou de ocupações de serviços, identificar as instituições que irão operacionalizar diretamente a efetivação ou vão atuar indiretamente na efetivação das políticas públicas.

North (2018) analisa a interação entre instituições e organismos, verificando que, também no contexto econômico, as organizações são criadas com propósito deliberado para atender ao

conjunto de limitações existentes, seja institucionais, seja formais ou tradicionais. Nesse sentido, para o enfoque teórico de análise, as instituições são uma criação humana que evoluem e são alteradas por homens e, portanto, a teoria deve começar com o indivíduo. Assim, para construir um conjunto de hipóteses consistentes logicamente comparáveis é base inicial, recorre à teoria da conduta humana (North, 2018, p.16).

Portanto, se no modelo tradicional de análise a organização pública é o locus das saídas de produtos e serviços, a unidade geradora de outputs, tem uma relação quase vertical de controle, no modelo de governança a atuação é em redes de atores e de políticas públicas que se interagem matricialmente. Identifica-se, nessa linha, vários trabalhos de investigação, como os de Bevir (2011), Kenis e Schneider (1991), Koiman (1993), Mayntz (1998), Rodes (1997) e Stoker (2000).

Stoker (2000, p.93) considera que a “Governança é um processo interactivo, pois nenhum ator domina sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente”.

Conforme O'Toole (2007), o desenvolvimento teórico da governança se amplia com a ideia de metagovernança, significando, em essência, a governança da governança. Peters (2008, pp. 296-298), sugere que a fraqueza de pulverização do conceito de governança criou a necessidade de superar esta lacuna de processos desagregados, para um conceito que volte a desenhar mais especificamente as prioridades de um governo. A metagovernança é vista como forma de desenhar e gerir a mistura de hierarquias, redes e mercados na contemporaneidade. Dessa forma, absorve os 2 eixos de trabalho do que vinha sendo realizado através da teoria da escolha racional e das teorias sociológicas, como as do construtivismo social.

Estudos realizados pela OECD (2017a) e trabalhos de Peters (2007) nos países nórdicos, descrevem a evolução do uso da gestão por desempenho, identificada na maioria das democracias desenvolvidas e sendo perseguida pelas economias em desenvolvimento, com meios e instrumentos de controle potencial das organizações governamentais, incluindo as autônomas. Embora o termo possa ser usado de diversas formas, a ideia fundamental é que,

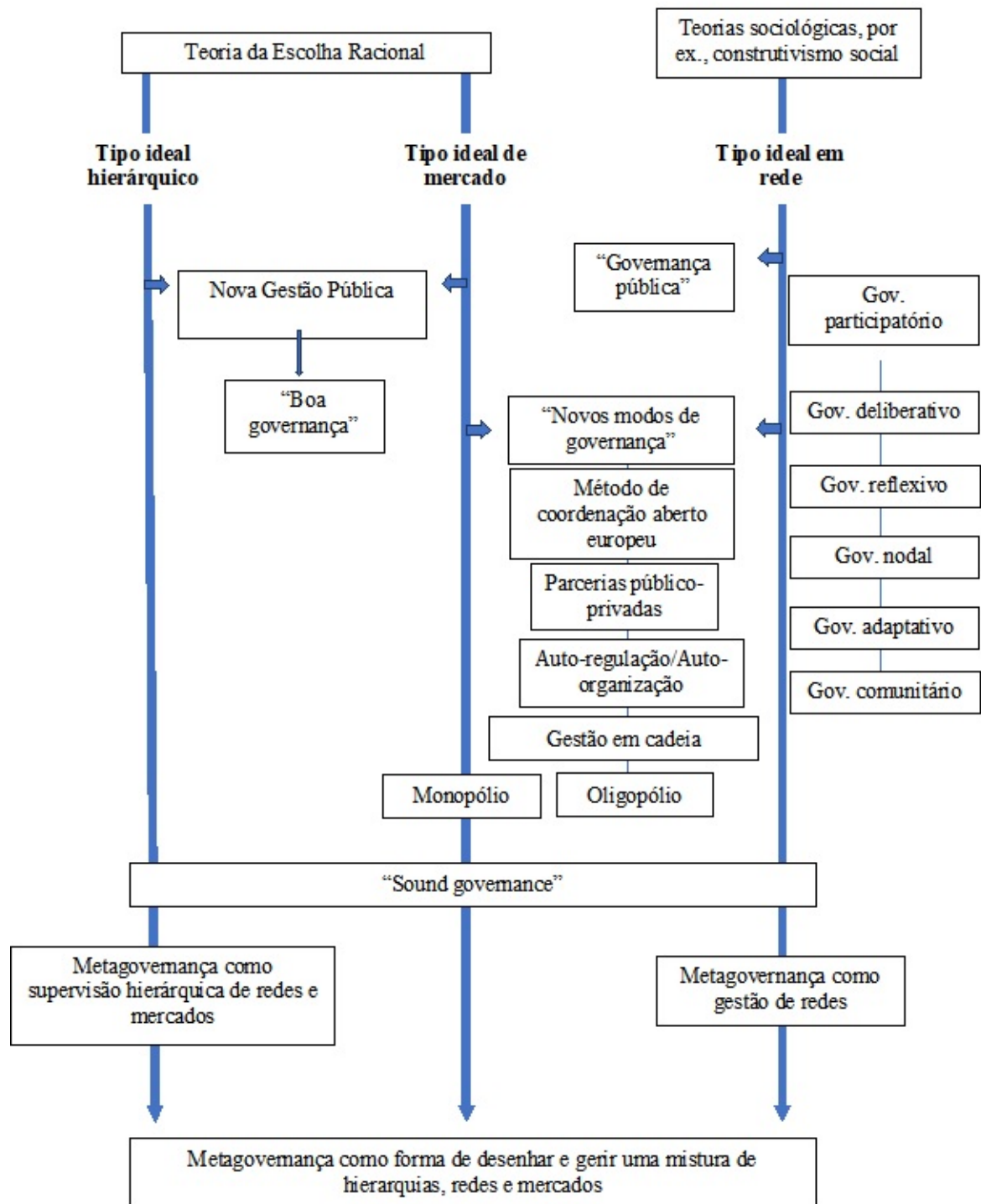
pelo uso de metas mensuráveis para os resultados das políticas públicas, as estruturas centralizadas podem exercer o controle, podem monitorar e controlar o comportamento dessas organizações.

O trabalho de Keinert (1994, 2000) que, a partir de uma pesquisa bibliométrica, desenvolve uma periodização da administração pública no Brasil. Conforme Keinert (2000, p.188):

O grande desafio que surge com o novo entendimento é de romper com as dicotomias, ou seja, é ilusório pensar que primeiro se refaz o pacto Estado-sociedade, para depois pensar no operacional. O paradigma emergente demanda abordagens mais abrangentes onde se discuta discussões sobre o papel do Estado, a democratização, a gestão participativa, os movimentos sociais, o terceiro setor, etc.

Apresenta-se na figura 1, um fluxograma dos estudos de governação e metagovernação no contexto do Novo Institucionalismo Económico a partir de Meuleman (2008, p. 42), em que demonstra nessa estrutura que o novo institucionalismo económico segue um fluxo mais abrangente e interconectado, incorporando uma análise dos estudos ou conceitos relativos à governação e à metagovernação, considerando as interfaces da teoria da escolha racional e as teorias sociológicas.

Figura 1 - Estrutura dos estudos de governação e metagovernação no contexto do Novo Institucionalismo Económico



Fonte: Elaboração do próprio autor adaptado de Meuleman, 2008, p. 73, como citado em Jessop, 2011.

A estrutura acima, representada no diagrama descrito por Meuleman (2008), comporta uma interação entre hierarquias-redes-mercado, ou seja, um arranjo de governança que propõe uma “ação coletiva” diante de um contexto neo-institucionalista. A definição de governança adotada por Meuleman (2008), considera os arranjos interactivos onde, atores públicos e privados, estejam convergindo para solução de problemas sociais ou, pelo menos, gerando oportunidades sociais, gerarão uma solidez na governança (“sound governance”), considerando um processo de metagovernança, como supervisão na hierarquia das redes ou um processo de metagovernança na gestão das redes.

Assim, a relevância da questão é, entre outros fatores, que as teorias do novo institucionalismo não apenas enriqueceram o cenário econômico, mas facilitaram o diálogo com outras ciências. Além disso, a própria perspectiva institucionalista se espalhou para outras disciplinas, um fenômeno que foi chamado de “virada institucionalista nas ciências sociais” (Hodgson, 2006).

A questão da reforma do Estado e das Instituições torna-se uma perspectiva de caráter e ênfase caráter pluralista, com o evolucionismo incremental, absorve e incorpora conceitos e novos contornos intersetoriais integradores, onde a política substitui a neutralidade técnica e os mecanismos de governança terão que compreender a natureza territorial, para além do espaço físico, e de descentralização onde as políticas públicas terão uma missão contratualista baseada muito mais na cooperação e coparticipação, do que no conflito individual.

I.4.5 As regras fiscais na trajetória da dependência e no contexto do institucionalismo económico

Harris, Hunter e Lewis (1995, p.3) descrevem que a Nova Economia Institucional (NEI) constitui uma estrutura teórica mais importante que emergiu na ciência econômica, a partir de meados do Século XX. Já na metade dos anos e 1980, Matthews (1986, p. 903) afirmou em seu discurso presidencial à Royal Economic Society, que a economia das instituições havia se tornado uma das áreas mais estimulantes da disciplina económica. A concessão do Prêmio Nobel de Economia em 1991 a Ronald Coase, em 1993 a Douglass North e, posteriormente, a Oliver Williamson, em 2009 forneceu considerável apoio a essa nova abordagem da análise

econômica, caracterizada pela forte presença das instituições, da avaliação dos custos de transação e do elemento fiscal interagindo com outras áreas das ciências sociais.

O avanço que essa abordagem está gerando e permitirá desenvolvimentos nos programas de pesquisa em governança fiscal, diante de uma estrutura de reflexão institucionalista sobre os sistemas fiscais e suas regras no contexto das instituições.

Quando falamos de uma instituição, cabe caracterizar as análises de Rutherford (1994, p.182) e Burki e Perry (1998, p.11), ou seja, referimo-nos a uma regularidade de comportamento ou a uma regra geralmente aceita por membros de um grupo social e econômico, que concretiza comportamentos em situações específicas e que podem ser auto impostas ou mantidas por autoridade externa. As instituições são as regras formais e informais, que moldam o comportamento de indivíduos e organizações, bem como os mecanismos de conformidade (compliance) com essas regras.

Dada a relevância dessa nova abordagem, que está ampliando o espectro da ciência econômica, o objetivo que propomos nesta tese é apresentar como as regras fiscais podem ser analisadas a partir da NEI, de forma especial no desenvolvimento teórico de Douglas North, e enriquecer suas análises dentro de uma reflexão que converge com linhas de pesquisa, no contexto do institucionalismo, como podemos descrever a linha analítica do social learning.

Assim, enquadramento teórico do institucionalismo também contou com os trabalhos de Hall e Rosemary (1996), na linha de social learning. Dados os propósitos deste estudo, optamos por analisar o tema resgatando as perspectivas do institucionalismo econômico na sua intersecção com as políticas públicas, privilegiando como eixo as relações entre instituições e idéias no contexto mais amplo das experiências de reformas, tanto no âmbito econômico como no social (Immergut, 1996) e na consideração de analisar esse enquadramento teórico no contexto de um processo de metagovernança multinível, caracterizadora do federalismo fiscal brasileiro.

Os trabalhos de Hecló (1974) e de Peter Hall (1989, 1993, 1997) representam as contribuições mais consistentes na perspectiva do institucionalismo histórico, e defendem um papel-chave

das idéias na determinação dos resultados obtidos pelas instituições. Inspirado no livro clássico de Thomas Kuhn, Peter Hall em essência afirma que “uma política é feita dentro do contexto de um paradigma de políticas públicas”. Esse esquema é internalizado pelos políticos, administradores governamentais, analistas políticos, entre outros agentes decisórios relevantes, razão pela qual surge um conjunto legítimo de técnicas políticas, mecanismos e instrumentos que delimitam os objetivos e os alvos da política pública.

O social learning, como definiu Peter Hall (1993, p. 277), consiste em “uma tentativa deliberada de ajustar os objetivos ou as técnicas de respostas políticas a experiências passadas e a novas informações”. Assim, a construção da LRF sofreu influência em duas dimensões: o incrementalismo na trajetória e a aprendizagem decorrente da experiência que caracteriza o social learning, que compõe o institucionalismo. Conforme Asazu e Abrucio (2003), a LRF foi resultado, de conjugação de variáveis institucionais e regras fiscais, que precisam ser analisadas no decorrer da trajetória, sobre efeitos e impactos do Pós-LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe no seu bojo um conjunto de indicadores de performance para análise dos sistemas fiscais dos governos central e multiníveis. A usabilidade e importância destes indicadores de metagovernança converge com os diversos trabalhos publicados na literatura internacional de administração pública e políticas públicas (World Bank, 2017; Economic and Social Commission for Asia and Pacific, 2009; Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2009; Weiss, 2000).

Esta regra fiscal apresentou também uma inovação, pois, além da obrigatoriedade do seu cumprimento no nível central de governo e nos governos multiníveis, foram incluídas um conjunto de instituições que compuseram o escopo conjunto dos poderes executivo, legislativo, judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública¹⁹ para se adequarem nos limites estabelecidos de gasto e de endividamento, ou seja, trouxe uma horizontalidade na governança das relações fiscais e a possibilidade de avaliar a gestão governamental, a partir de indicadores de metagovernança, em marco intertemporal do decorrer do exercício financeiro.

¹⁹ Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 10, de 7 de janeiro de 2015. Art. 1º define a obrigatoriedade das Defensorias Públicas Estaduais e Defensoria Pública da União e do Distrito Federal realizar obrigatoriamente as publicações dos relatórios fiscais.

Os indicadores de metagovernança foram definidos para promover a disciplina fiscal dos governos, visando contribuições sobre o crescimento das receitas, a definição dos limites de endividamento, o controle do gasto de pessoal e os mecanismos de análise dos resultados fiscais. Todos indicadores elaborados para análise intertemporal são publicados bimestralmente, quadrimestralmente e anualmente, cuja obrigatoriedade de elaboração e publicação periódica dos relatórios contábeis-fiscais da execução orçamental está prevista na LRF. Adicionalmente, a LRF atribuiu normas suplementares às principais leis do orçamento público – ou seja, regulamentou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ambas previstas na Constituição Brasileira de 1988.

A análise descritiva apresentará os indicadores de metagovernança, que serão essenciais para avaliação dos sistemas fiscais e os efeitos e do comportamento da situação fiscal dos Estados brasileiros. Existe um razoável número de publicações sobre indicadores fiscais, que realizam estudos sobre o desempenho das contas públicas e políticas fiscais observados no pós-LR. A análise inclui aspectos relacionados ao Governo Central (União), Estados e Municípios.

Em trabalho recente, Neduziak e Correia (2017), concluíram que a LRF permitiu, a partir da implementação de regras, melhorar alocação dos gastos ao corrigir distorções nas rubricas orçamentárias e gerar orçamentos públicos mais equilibrados.

Conforme Mora (2016), também foi identificado um novo ciclo da dívida dos Estados a partir de 2012 onde, tendo aval da União (Governo Federal)²⁰, os Estados contraíram novas operações de crédito. Importa mencionar que o país, a partir de 2014, adentrava numa crise política e financeira complexa, com crescimento do PIB a taxas negativas – ou seja, 2013 (3%) e 2014 (0,5%).

Conforme Bachur (2004), as transferências de recursos da União para os Estados e municípios desestimulam a ampliação da capacidade fiscal dos mesmos. Esse facto já havia sido citado por Melo e Azevedo (1998), quando analisaram critérios utilizados para a transferência do

²⁰ A Lei Complementar nº 148, editada em abril de 2014, possibilitou rever as condições de indexação da dívida refinanciada, com a mudança do índice de atualização monetária – do IGP-DI para o IPCA – e com a redução da taxa de juros para 4%.

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE), e é corroborado por Bachur (2004), pois o critério de transferências independe da ampliação da base tributária do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), para o caso dos municípios ou Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ambos os principais impostos mais importantes para os municípios e os Estados, respectivamente.

A construção dos indicadores também deverá partir de reflexões teóricas e conceituais, como destacado por Cialdini e Afonso (2014), que também já testaram indicadores para análise dos municípios brasileiros, de forma especial, a gestão fiscal e qualidade do gasto.²¹

Os indicadores de receita, despesa e dívida na contabilidade pública brasileira têm a sua definição baseada nos critérios estabelecidos inicialmente pela nº Lei 4.320, de 17 de março de 1964, aqui já mencionada. A referida lei estabelece normas do direito financeiro e de finanças públicas e define os procedimentos dos orçamentos e da contabilidade para União, Estados e Municípios.

A conceituação e caracterização da receita está estabelecida no art. 3º, conjugado com o art. 57, e no art. 35 da Lei nº 4.320/1964. No art. 3º a Lei de Finanças Públicas descreve que o mecanismo legal compreenderá todas as receitas, inclusive as provenientes das operações de crédito. Já o Art. 35, a Lei estabelece que a contabilização de receitas e despesa se dá, conforme o art. 35: “Pertencem ao exercício financeiro: I - as receitas nêle arrecadadas; II - as despesas nêle legalmente empenhadas”.

O Brasil, como demais outros países, tem buscado, desde 2012 um processo de convergência às normas de contabilidade aplicadas ao setor público.

²¹ Ver, sobre texto e pesquisa completa: Indicadores de Gestão Fiscal e de Qualidade do Gasto nos Municípios Brasileiros: Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Prefeituras (Fiscal and Quality Management Indicators Expenditures in Brazilian Municipalities: Impacts of the Fiscal Responsibility Law in the Municipalities) Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper WP17JR1PO. José Roberto Rodrigues Afonso, Kleber Pacheco de Castro, Marcos Hecksher, Alexandre Sobreira Cialdini, and Fabrício Marques Santos.

A interpretação, que tem predomínio nos meios técnico e acadêmico, é a de que a Lei de Finanças Públicas estabeleceu um regime fiscal misto da contabilidade pública, de competência para a despesa e de caixa (ou financeiro) para a receita (Machado Júnior & Reis, 1997).

A análise e interpretação dos resultados do modelo descritivo passa, necessariamente, pela definição da padronização do regime de competência integral, denominado na literatura internacional de *accrual accounting*, utilizado para reconhecimento de todos os fluxos - inclusive as receitas e as despesas, que é aquele no qual o registro coincide de fato com o momento econômico (Fundo Monetário Internacional, 2001). A International Federation of Accountants (IFAC) disseminou o uso do regime de competência como uma boa prática contábil também para a administração pública (International Federation of Accountants [IFAC], 2010, p. 32).

Importa mencionar que pesquisadores e acadêmicos da administração pública como: Bram Scheers, Miekatrien Sterck e Geert Bouckaert da Catholic University Leuven, na Bélgica, John Halligan, da University of Canberra, Australia, e Tom Groot e Tjerk Budding, da VU University Amsterdam, Holanda têm-se dedicado ao estudo dos efeitos da implantação do regime de competência (*accrual accounting*) no processo de governação pública. No Brasil, esse conceito está explícito no artigo 9º da Resolução 750/93, do Conselho Federal de Contabilidade, descrito da seguinte forma: “O Princípio da Competência determina que os efeitos das transações e outros eventos sejam reconhecidos nos períodos a que se referem, independentemente do recebimento ou pagamento”.

De acordo com Sterck, Conings e Bouckaert (2005, p. 54), o Canadá, a Holanda, a Suécia e os Estados Unidos utilizam o de caixa em seu orçamento, já Reino Unido e Austrália legitimaram o regime de competência. Desses países, somente a Holanda utilizaria o regime de caixa para o patrimônio, enquanto os outros cinco países utilizariam o regime de competência. Como se observa, tais países, em sua maioria, adotam um critério misto - ou seja, um regime no orçamento e outro no patrimônio.

Bram Scheers, Miekatrien Sterck e Geert Bouckaert (2005), ao analisarem implantação de sistemas fiscais na Austrália e da Grã-Bretanha, concluíram que ambos os países têm sido muito ativos na modernização de sua gestão financeira, adotando um orçamento orientado para o desempenho e introduzindo o orçamento e a contabilidade de competência, com a implantação de indicadores de performance.

Os efeitos destas reformas orientados para resultados, tiveram resultados bastante positivos, mas a conclusão de Bram Scheers, Miekatrien Sterck e Geert Bouckaert (2005, pp 157-158) é que é necessário que reformas institucionais acompanhem o processo pois, como demonstrou o exemplo britânico, os resultados demoram para consolidação. Afora isso, somente de houver consolidação suficiente e confiável das informações de desempenho pode-se ampliar os eixos e gerar externalidades positivas para outros níveis de governo. Conforme Bram Scheers, Miekatrien Sterck e Geert Bouckaert (2005, p. 159), o processo de aprendizado pode ser acelerado, criando um maior envolvimento com as reformas, por exemplo, por uma política de promoção ativa e disseminação das reformas, no sentido de ampliar o envolvimento e garantir apoio, com a participação não apenas do governo central, mas dos governos multiníveis, incluindo agências e departamentos descentralizados.

Assim, o setor público precisa introduzir mecanismos da contabilidade de gestão para aperfeiçoar as informações, aprimorando a contabilidade analítica para tomada de decisão sobre as políticas públicas (Pinto, Santos & Melo, et al 2014). Neste sentido, a avaliação de desempenho também deve ser uma função frequentemente exercida em todos graus e níveis de decisão, de forma especial, numa estrutura descentralizada de responsabilidades onde os mecanismos de governança têm forte interrelação (Caiado, 2009).

Conforme Arnaboldi e Lapsley (2009), o New Public Management (NPM) já exigia novas necessidades de informação e, nesse contexto, a contabilidade na gestão tem função importante, como sistema de informação para seleção e qualificação das políticas públicas.

Tabela 3 - Relação entre AP e gestão fiscal no New Public Management

Características da nova administração pública	Implicações contábeis
Foco nos resultados	Contabilidade dos custos
Ênfase na redução de custos	Medidas de performance e desempenho
Descentralização	Informação comparativa
	Contas Consolidadas
Competitividade	Evidenciação
Orientação para o cidadão	Compreensão

Fonte: Adaptado de Ruiz (2000, p. 215).

A tabela acima demonstra que os postulados do NPM influenciaram os modelos contábeis na gestão pública ao aproximar das regras da contabilidade do setor privado. Os indicadores influenciaram a introdução medidas de performance e avaliação de desempenho, inclusive no processo de descentralização ocorrido a partir da década de 1990. A contabilidade assume papel central e trouxe quantificação dos indicadores de desempenho e à contabilidade um papel central, especificamente na implementação dos regimes contábeis, inclusive o modelo accrual accounting e na agregação das demonstrações financeiras, que servem de parâmetro para os indicadores de metagovernança. (Arnaboldi e Lapsley, 2009).

Entretanto, como não houve uma alteração legal que uniformizasse o modelo accrual accounting para os fluxos de receitas e despesas, essa pesquisa utilizará o que está estabelecido no Art. 35, da Lei nº 4.320/1964 – ou seja, o regime misto (receitas contabilizadas pelo regime de caixa e despesa por competência).

Essa pesquisa, será referenciada pela legislação brasileira atual - a Lei nº 4.320/1964. Assim, cabe o destaque, pois, as principais diferenças nos resultados fiscais obtidos mediante um regime de caixa e um regime de competência se devem ao tempo em que as informações são registradas e são verificadas com maior intensidade no incremento das receitas e na alocação do gasto, haja vista que o modelo accrual accounting mensura e mede o efetivo consumo da despesa e a correlaciona ao prazo de sua execução.

A importância e a definição do regime de receitas e despesa, além do aspecto contábil, o prazo de sua execução está correlacionado à gestão e ao modelo de accountability e responsabilização do gestor, em conformidade com o período de competência sobre receitas e despesas.

A premissa inicial Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), torna clara a necessidade de uma gestão fiscal responsável, pressupõe-se a ação planejada e transparente. Assim, a administração pública deve ser baseada no planejamento eficiente, visando sempre o equilíbrio das contas públicas. Equilíbrio este não apenas orçamentário, mas também é, especialmente, financeiro e institucional.

A primeira pergunta que apresentamos é como, na delimitação do conceito de sistema fiscal, existe um componente institucional e um organizacional, que permite aos analistas enfrentar diferentes tipos de análise. Primeiro, apresentamos a ideia do sistema fiscal como instituição pois, a NEI assume o papel das instituições como "regras do jogo" do comportamento econômico na sociedade, e o sistema fiscal constitui uma dessas regras de duas maneiras: I) Como instituição formal, há uma série de leis, regulamentos tributários, orçamentais e contábeis com os quais o Estado regula explicitamente o sistema fiscal, que funciona como as obrigações que se aplicam aos agentes econômicos. Esse conjunto legal constitui uma regra explícita do jogo para os agentes: dependendo de seu desempenho, essa será a aplicação dessa regra, que molda o comportamento do jogador e incentiva alguns comportamentos contra os outros. Os comportamentos determinam os resultados e, portanto, essas regras fiscais determinam os resultados econômicos ; II) Como instituição informal, o pagamento de impostos se tornou, por exemplo, em países avançados, em um padrão de comportamento: é um comportamento socialmente aceito. Ano após ano, as pessoas cumprem suas obrigações fiscais, estabelecendo um hábito de comportamento.

O pagamento de impostos é uma ação compulsória do Estado, isso é verdade, mas, ao mesmo tempo, os agentes também sofrem influências por uma série de limitações informais nas quais a evolução de uma sociedade tem muito a dizer. Por exemplo, Sen (2018) destaca a importância incluir o elemento ético no comportamento humano. Outra linha de pesquisa, vê-se em Allingham e Sandmo (1972), a teoria da “utilidade esperada”, ou seja, o contribuinte

atua racionalmente e analisam o “benefício de evadir”, a partir da utilidade esperada entre os custos de evadir e os resultados que proporcionam os tributos e o grau de informações sobre os recursos aplicados. Outra tese que também foge a razão apenas da ação compulsória do Estado, é quando os contribuintes tomam a decisão de pagar impostos, por questões de “moral tributária”, considerando o contexto descrito por Alm e Torgler (2004), “moral tributária” é uma predisposição para pagar tributos, gerada por uma motivação intencional, que se respalda em convicções individuais e opõe-se a ideia do indivíduo amoral, ou seja, mesmo tendo oportunidade de evadir os tributos, os indivíduos preferem pagar tributos.

Consequentemente, a falta de tratamento equitativo dos contribuintes pelo Estado, devido aos efeitos das respectivas bases tributáveis, devido à existência de isenções especiais, por exemplo, ou à aplicação de taxas diferenciais, que não respondem às capacidades econômicas dos agentes, mas às fontes de renda (no caso do tratamento diferenciado dado à renda de capital e mão-de-obra), além de implicar em uma perda de cobrança (despesa tributária), contribui para uma “moral tributária” mais debilitada dos indivíduos.

Segundo North (1981; 1990), a história de uma civilização determina seu presente, deixando um legado que é modificado e transmitido de geração em geração, ou seja, North sai da fronteira tradicionalista neoclássica e incorpora a importância do tempo na trajetória da aprendizagem social (social learning). Essa é uma visão evolucionária que aparece no novo institucionalismo, como já descrevemos nesta tese, ou seja, a "dependência do caminho".

North (1990a) salienta que "a maneira pela qual a mente humana processa a informação não é apenas a base da existência de instituições, mas uma chave para entender como as limitações informais têm um papel importante na formação da escolha".

Podemos distinguir três tipos de limitações informais, seguindo North (1990a):

I) Extensões, interpretações e modificações de normas formais: cidadãos que não conhecem profundamente a operação dos impostos que lhes são aplicados, fazem uma interpretação mental dessa operação e de acordo com a qual determinam sua conduta; II) Normas sociais, sancionadas na aprendizagem social, ou seja, a sociedade pode recompensar um bom

comportamento fiscal por meio do reconhecimento ou prestígio social, enquanto outras atitudes, como fraude fiscal, podem ser punidas por rejeição social ou ostracismo. Rutherford (2010) caracteriza as normas sociais, afirmando que são sustentadas por sanções sociais, que contribuem para os extremos do esforço humano e que podem mudar como resultado da modificação dos padrões de vida; III) Regras de conduta aceitas internamente: os indivíduos podem cumprir suas obrigações fiscais por questões ideológicas ou éticas, por exemplo, como um compromisso com um estado ou estado de bem-estar social. Os indivíduos podem impor certos códigos de conduta.

Um dos fundamentos necessários para construir uma teoria das instituições é a teoria do Estado (North, 1981). O estudo do Estado é relevante, pois, dependendo de sua natureza, será a instituição e a organização fiscal. North (1981; 2018), define o Estado como uma organização que monopoliza o uso legítimo da violência e que se estende por uma área geográfica cujos limites são determinados pelo poder de cobrar tributos. Falar sobre o estado implica assumir a existência de um sistema fiscal.

Portanto, para North (1992, p, 479), o determinante mais importante do desempenho econômico é o cumprimento das regras e acordos. A capacidade de fazer cumprir regras ao longo do tempo e no espaço é a pedra angular de uma instituição eficiente. Tudo o que é necessário é um sistema eficaz e imparcial de leis e tribunais que monitore o cumprimento eficiente de regras formais, sanções sociais "corretas", que imponham normas comportamentais e padrões pessoais sólidos de honestidade e integridade.

A teoria nórdica apresenta dois modelos alternativos: um Estado “explorador ou predatório” seria aquele que extrai renda da sociedade para o benefício do grupo social ou classe que a sustenta, enquanto um Estado baseado na teoria dos contratos é aquele que desempenha um papel maximizar a riqueza para a sociedade, o que levaria à implementação de direitos de propriedade eficientes.

Um Estado contractualista concentrará sua atenção na redução dos custos de transação e no aumento do nível de produtividade, com isso fortaleceria a ampliação das bases tributárias e a cobrança de tributos, bem como racionalizaria os custos de transação dos governos. A

atividade fiscal trará, em perspectiva, o objetivo de ser compatível com a estabilidade fiscal e o crescimento económico .

A existência de relações contratuais entre governos do mesmo nível e e níveis diferenciados vem se reforçando em países unitários e federados. Ahmad e Brosio (2006, pp-9-10) citam que os governos têm criado um conjunto de interações espaciais, formando uma teia imbricada de relações, que tanto podem traduzir em política anti-spillover , em efeitos de imitação ou em comportamento concorrenciais todos baseados em regras e normas provenientes das relações intergovernamentais. Ravelli (2006, p.106), concretiza a ideia de interação espacial, no plano horizontal e vertical, e considera que a relação contratual pode ocorrer a partir de três canais: por preferência, por restrições e por expectativas

Na linha institucionalista cabe também apontar para o que tem demonstrado Stiglitz et al (1989, p.37) e Stiglitz (2017, p 455), ou seja, podemos apontar como os atuais estados democráticos, mantendo suas características distintas de coatividade e universalidade (Stiglitz, 1989, p. 37), assumem cada vez mais uma condição de instituição social voluntária. Nessa perspectiva, o Estado não é “ apenas universal e nem apenas coercitivo”, o que deve ser entendido de acordo com uma maior capacidade dos cidadãos para determinar o tipo de Estado em que vivem (seja através do exercício democrático do voto ou mobilidade geográfica). Os cidadãos estão vinculados a um Estado contractual, por meio de um pacto corporativo, comprometendo-se a assumir certas cargas tributárias, em troca de um conjunto de benefícios e serviços públicos Stiglitz et al. (1989, p. 29).

I.4.5.1 O sistema fiscal do macro ao micro no institucionalismo

No contexto de uma perspectiva institucionalística histórica, a análise da evolução do Estado facilitará o entendimento da evolução dos sistemas fiscais. Tanzi (1997), demonstra como o papel do Estado na economia vem mudando ao longo da história. Ao longo desse processo de transformação e, independentemente da estrutura político-legal e da legitimidade social de cada momento, a relação fiscal manteve seu espaço original na "proporção constituinte do Estado" (Díez, 1998, p. 6).

Por fim, apontamos como, no atual contexto de globalização econômica, o Estado enfrenta uma crise que também diz respeito a questões fiscais. Os estados nacionais perdem discrição no desenvolvimento de seus sistemas fiscais, devido a elementos como a concorrência tributária, que reduz especialmente o espaço para a tributação progressiva (Tanzi, 1997, p. 24), como no caso brasileiro. Camarero (2016, pp 16-17), sobre estes pontos, também menciona que temos dois indicadores: a percepção de progressividade e a de fraude de escala, que nos permitem investigar a questão da confiança dos cidadãos no sistema de escala. Eles abordam a questão de saber se estamos diante de um sistema justo em termos de coleta e, além desta questão, sobre sua capacidade de progressividade. A justiça e a progressividade da coleta nos permitiram avaliar a capacidade atribuída pelos entrevistados ao sistema de gerar redistribuição.

Com efeito, apresentamos a análise da questão fiscal, tanto da instituição fiscal quanto da organização responsável, sob uma perspectiva macroinstitucionalista e microinstitucionalista. Williamson (1995, p.172) distingue duas perspectivas de análise na NEI: uma macroanalítica e uma microanalítica. De uma perspectiva macroinstitucionalista, avaliamos como o sistema fiscal desempenha seu papel e evolução institucional em uma economia e quais os efeitos que as questões fiscais têm sobre os resultados macroeconômicos. A análise microinstitucionalista, tem correlação com os efeitos nas instituições, nas estruturas, processos e regras fiscais e normativos que estejam estabelecidos contratualmente entre os níveis de governo.

Os institucionalistas económicos afirmam também que gastos e receitas são a “cara e a cruz da mesma moeda”. As exposições da NEI têm apresentado que os resultados económicos são o resultado de uma estrutura institucional, que determina os incentivos com os quais os agentes económicos são, de modo que a análise isolada do elemento fiscal é insuficiente para estudar os efeitos no crescimento e gerar sustentabilidade no equilíbrio fiscal ao dispensar outros elementos institucionais relevantes.

Nesse sentido, a existência de uma correlação entre regras fiscais, equilíbrio fiscal sustentável e níveis de prosperidade ou crescimento não deve concluir sobre relações causais pois, para entender tais relações, é necessário avaliar o atual quadro institucional e a evolução

institucional histórica em uma visão agregada, o processo de incorporação da aprendizagem na trajetória do tempo.

A dependência do caminho (*path dependence*) implica que a situação atual da economia é influenciada pela história econômica e institucional dessa sociedade e caracterizada pela presença de retornos crescentes na estrutura institucional (North, 1990a). Como descreveu Arrow (2004), os rendimentos crescentes no marco institucional implicam que incrementos proporcionais sobre a produtividade e eficiência, geram melhores resultados económicos num país. Nesse sentido, a relação entre a posição de uma sociedade em seu caminho evolutivo e a instituição do sistema fiscal deve ser estudada. Easterly e Rebelo (1993) confirmam uma forte associação entre o nível de desenvolvimento e a estrutura fiscal e concluem que os países pobres dependem muito mais dos impostos do comércio internacional, enquanto os impostos de renda são importantes apenas nas economias desenvolvidas.

O sistema fiscal de um país é um resultado histórico, consequência de múltiplas decisões tomadas, em um contexto de tensão entre os diferentes grupos sociais chamados a arcar com os tributos e compreender as despesas, compromissos e vinculações existentes a cada momento” (Vallejo, 1999, p. 50). O legislador aprova um conjunto de leis tributárias que avalia a situação fiscal desse país nos últimos anos e analisa tanto a legislação em vigor quanto sua operação. Além disso, políticas anteriores representam uma restrição para a atual decisão fiscal (Tanzi, 1997). Por outro lado, Tanzi (2011) descreve que os padrões de comportamento fiscal de uma sociedade são determinados pela experiência dos anos anteriores, fato que, dentre de uma perspectiva dinâmica e histórica será enriquecedor para melhoria dos sistemas fiscais.

Ao incorporar a análise dinâmica do sistema fiscal, a incerteza sobre o futuro regime aparece como um elemento que introduz volatilidade nos retornos esperados do investimento e, portanto, pode reduzir ou adiar esse investimento. Isso motiva um impacto adverso no crescimento, que pode ser mitigado por meio de mecanismos institucionais que garantam segurança futura à política tributária (Tanzi e Zee, 1997, pp. 192-195).

De uma perspectiva microinstitucionalista, o sistema fiscal é analisado como uma organização. Dessa maneira, é aberta a “caixa preta” da parte do aparato estatal, que tem em mãos a elaboração, aprovação e aplicação das regras fiscais, onde a análise passa, necessariamente, pela governança estatal que enfrentará a alocação de ingressos e a redução dos custos de transação. Para Williamson (1974; 1985), o microinstitucionalismo adota uma perspectiva microanalítica que estuda como, dada uma estrutura institucional, as unidades econômicas decidem cooperar ou competir com base nos custos de transação. O objetivo é analisar os mecanismos de “governança” e estudar as organizações, para as quais as contribuições são centrais.

O Estado, enquanto organização, estabelece uma linha hierárquica, define as estruturas de alocação do gasto e, ao mesmo tempo, estabelece os assuntos relacionadas às atividades meio e finalísticas. Williamson (1985), conceitua essa hierarquia como um conjunto de regras para transações, regras baseadas em linhas verticais de decisão por autoridade. Também qualifica os conceitos de mercado e hierarquia, ou seja, enquanto as transações de mercado envolvem a troca entre entidades econômicas autônomas, as transações hierárquicas são aquelas para as quais uma única entidade administrativa se estende aos dois lados da transação, na qual alguma forma de subordinação prevalece e na qual a propriedade consolidada é alcançada.

Assim, abre-se um campo de investigação no institucionalismo económico que se apresenta com pontos de conexões importantes para análise das regras e sistemas fiscais, considerando a necessária vinculação evolutiva das instituições para fortalecer as regras e sistemas fiscais que precisam evoluir na trajetória.

I.4.5.2 Não há regra fiscal uniforme e universal

A economia neoclássica estuda um mundo sem custos de transação e sem instituições nas quais os indivíduos são *homo economicus*, racionalmente perfeitos. Estude um mundo idealizado sem atrito que não existe.

A Nova Economia Institucional procura estudar, sob uma perspectiva positiva, uma realidade econômica caracterizada pela presença de instituições positivas e custos de transação, também

na análise de sistemas tributários. Dessa forma, o Tesouro Público não pode subestimar instituições, como a cultura cívica ou o capital social de uma empresa, ou os custos de transação, como informações assimétricas entre contribuintes e autoridades fiscais.

A teoria econômica tende à abstração para focar a atenção nos aspectos que pretende estudar, podemos assumir o avanço fundamental que a teoria econômica neoclássica significou para a ciência econômica, enquanto entendemos que suas conclusões não podem ser aplicadas diretamente. O salto da análise teórica para o da economia aplicada deve ser impregnado da estrutura institucional. A grande variabilidade das estruturas institucionais nas diferentes sociedades implica que as conclusões teóricas neoclássicas, quando não consideradas essas estruturas, não têm uma aplicabilidade clara. Por exemplo, ele não incorpora a análise de processos políticos como fatores da realidade do sistema fiscal: nesta questão em particular, focalizaremos a seção a seguir.

Portanto, o novo institucionalismo nega a universalidade das conclusões da análise econômica, universalidade que parece permear a economia neoclássica. Sociedades diferentes com diferentes estruturas institucionais requerem uma análise particular.

A dependência do caminho ou capital social nos permite entender como as estruturas institucionais diferem. De uma perspectiva normativa, não será conveniente fazer recomendações gerais para diferentes realidades, inclusive fiscais. Regras fiscais idênticas podem causar resultados muito diferentes se aplicadas a diferentes soluções.

Conforme Scartascini (2018), o Departamento de Pesquisa do BID (RES) tem larga história, de mais de vinte anos, desenvolvendo e acompanhando pesquisas sobre regras fiscais, desde que desenvolveu sua primeira análise de impacto na região de sua circunscrição no final dos anos 90. As evidências da época indicavam que as regras fiscais eram importantes para melhorar os resultados fiscais. Trabalhos recentes do BID demonstram que as regras fiscais, particularmente as estruturas de médio prazo, podem desempenhar um papel importante na melhoria dos saldos orçamentários.

Ao longo dos anos, a análise mudou um pouco, pois o BID passou da avaliação do impacto das regras fiscais para a compreensão das condições sob as quais elas atuam e não funcionam, dentro de um contexto institucional Lora (2007). A presença de incentivos políticos adequados para o cumprimento também é essencial. Se as regras fiscais forem introduzidas sob o mesmo conjunto de incentivos políticos que geraram resultados fiscais insustentáveis no passado, há uma alta probabilidade de que as novas regras não tenham efeito. De fato, existem numerosos casos em que os países adotam uma regra fiscal apenas para quebrá-la logo em seguida e depois aprovam uma reforma da lei original apenas para quebrá-la novamente. Lora (2007).

Assim, alguns estudos do BID (2017b), e de seus pesquisadores, como trabalhos de Hallerberg e Scartascini (2015) e Lora (2017) concluem que as reformas institucionais políticas são intrinsecamente importantes, dado o impacto das instituições democráticas na capacidade dos cidadãos de exercer seus direitos políticos e civis. Eles também são, no entanto, instrumentalmente valiosos, dados seus efeitos sobre a capacidade dos cidadãos de conceituar e articular as necessidades da sociedade (Sen, 1999).

A construção de instituições sociais e econômicas eficientes parece basear-se, em parte, na presença de instituições democráticas efetivas que permitem o estabelecimento de regras justas e eficientes; que garantam a aplicação e adjudicação uniformes dessas regras, e que também garantam sua adaptação às condições e necessidades sociais, econômicas, históricas e culturais específicas de um país (Payne e outros 2006; Rodrik 2000). Portanto, os avanços nas áreas de reforma do estado abordadas nessa tese, dependem, em certa medida, do desenvolvimento de um conjunto das instituições, que promovam a cooperação entre atores sociais e políticos e a capacidade de resposta a amplos interesses sociais (Stein et al, 2005).

Portanto, o time, o momento de introdução das regras é um momento que é crucial para sua eficácia. Como apontou a especialista Ter-Minassian y Mello (2016) e Izquierdo (2018), para introduzir regras, como as do equilíbrio orçamental estrutural, deve-se aproveitar os períodos de estabilidade, os bons tempos, pois isso pode aumentar a credibilidade e gerar as condições certas para lidar com os maus momentos quando chegar a hora. Infelizmente, isso acontece raramente, pode-se identificar todos os períodos de introdução de regras fiscais e orçamentais

no Brasil, desde a edição do Código de Contabilidade Pública da União que, nessa tese, aqui será exposta. Assim, os governos são refratários a mudar quando as coisas parecem muito boas. Pelo contrário, como demonstrou Hallerberg e Scartascini (2015), é mais provável que os governos introduzam regras fiscais em tempos de crise fiscal, quando os mercados e demais instituições os forçam a fazê-lo. O problema é que, nessa época, a credibilidade já havia sofrido e os ajustes tendem a ser mais difíceis.

Por fim, é difícil elaborar regras fiscais, assim como é difícil transformá-las em lei e, uma vez aprovadas, elas podem ter impactos imprevisíveis. Mesmo assim, eles são necessários em países propensos a uma má gestão fiscal, como tem demonstrado estudos de BID, CEPAL BIRD, aqui mencionados. Como observamos anteriormente, as reformas da gestão fiscal e das finanças públicas podem produzir benefícios, mesmo além de seus limites estreitos, mas, para isso, é essencial entender os incentivos dos atores envolvidos nas reformas e entender como eles podem ser realizadas. Dentro de um contexto institucional propício e fortalecedor das reformas para sustentabilidade fiscal e melhoria da governança multinível.

Para determinar qual medida é necessária ao caso é indispensável que a legislação de poderes as autoridades, pois somente estas podem analisar o caso a caso, como salientam ZHOU, et. al. (2012, p. 10): um regime de resolução bem projetado normalmente contém vários limiares diferentes, tanto qualitativos quanto quantitativos, para desencadear procedimentos de resolução. Um objetivo geral de uma estrutura de resolução bem projetada é capacitar a autoridade de resolução. Isso inclui o fornecimento de um kit de ferramentas flexível, deixando às autoridades determinar quando um banco atende aos limites legais para iniciar um processo de resolução e qual a melhor forma de resolvê-lo, levando em consideração todos os fatos e circunstâncias.

A governança multinível caracteriza as relações mutáveis entre atores situados em diferentes níveis territoriais e dos setores público, privado e terceiro setor. Conforme Bach (2005), o conceito é usado analiticamente e normativamente, ou seja, captura a natureza da tomada de decisões e advoga a necessidade de arranjos interinstitucionais. Analiticamente, baseia-se em estruturas e conceitos que trazem um contributo para uma consciência crescente de que muitas questões e desafios contemporâneos exigem uma análise que transcenda as fronteiras

disciplinares tradicionais. Mais especificamente, a governança multinível cruza os domínios tradicionalmente separados da política interna e internacional para destacar a distinção cada vez mais difusa entre esses domínios no contexto intra e interterritorial.

Assim, a Nova Economia Institucional constitui o corpo teórico mais relevante que emerge nos últimos anos nas ciências sociais e que está sendo introduzido fortemente nos ambientes econômicos. Sua abordagem para estudar fenômenos econômicos é ampla o suficiente para fornecer elementos de análise para quaisquer áreas do conhecimento científico superando os limites da ciência econômica. Desta forma, permitiu desenvolvimentos especialmente importantes em campos tão diferentes quanto os Organização de Negócios, em Williamson (1974) e Williamson (1985), História Econômica North (1981), Desenvolvimento Econômico, em Harris, Hunter e Lewis (1995), ou Política Econômica, em North (1990b) ou Dixit (1996). Afora isso, migrou para análises em outros ramos das ciências sociais.

Dada a expansão gradual desse novo institucionalismo no mundo da ciência econômica, compilamos os diferentes autores dessa corrente suas considerações sobre questões fiscais e, em outros casos, ampliamos o raciocínio institucionalista que não havia atingido a Economia Pública, sendo o melhor referencial para essa pesquisa, os trabalhos de Douglass North.

PARTE II – ENQUADRAMENTO TEMÁTICO

II.1 A FORMULAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

II.1.1 Antecedentes à Lei de Responsabilidade Fiscal: do Código de Contabilidade à Lei n.4320/64 ²²

O processo de alocação, (re)distribuição e estabilização (Musgrave, 1974) de recursos na administração pública é regido por regras formais, mas também pelo poder discricionário das regras informais.

A formulação individual ou o conjunto destas regras segue um enquadramento temático que foi evoluindo, de forma não simétrica, na esteira das reformas da administração pública brasileira. As regras, nas diversas maneiras e formas de aplicação, análise e interpretação podem ser denominadas como regras fiscais, orçamentais e contábeis, que caracterizam o regime de governança fiscal e que orientarão as relações econômicas e o processo decisório governamental diante das políticas públicas no decorrer do estágio e do fluxo orçamental.

Semelhante a esse enquadramento temático as instituições passam por reformas administrativas fundadas e influenciadas pelas escolas do pensamento administrativo vigentes, que sequenciam a historiografia da administração pública.

O período analisado antecede propositalmente há $\frac{3}{4}$ de século da edição, em 4 de maio de 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, iniciamos as análises a partir da edição do primeiro Código de Contabilidade da União, editado em novembro de 1922, que demonstra a perspectiva da dependência de uma trajetória (path dependence), onde as regras fiscais e

²² A pesquisa primária e o acesso aos documentos originais aqui mencionados foram realizados de forma presencial nas seguintes bibliotecas: Biblioteca Pedro Aleixo, que integra o Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, em Brasília –DF; Biblioteca do Senado Federal, em Brasília-DF, onde parte dos documentos está disponível nos portais e Biblioteca da Presidência da República, onde parte dos documentos está disponível nos portais: Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/biblioteca>); Senado Federal (<https://www12.senado.leg.br/institucional/biblioteca>) e Presidência da República (<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>).



A pesquisa presencial também valeu-se de acervo valioso do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo-SP (<https://cpdoc.fgv.br>) e da Biblioteca Mário Henrique Simonsen-BMHS, da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro-RJ (<https://sistema.bibliotecas-rj.fgv.br>).

contábeis pretéritas seriam condicionantes decisivas ou influentes para o processo decisório posterior na trajetória de dependência das primeiras regras fiscais e contábeis e suas correlações ou divergências com as reformas administrativas.

Nesse contexto, o objetivo desse capítulo é demonstrar na linha do tempo, qual enquadramento, correlação ou convergência estabelecidos entre as reformas administrativas e as regras fiscais – orçamentais e contábeis que interferem nas políticas públicas.

Inicialmente, cabe analisar os antecedentes à Lei N.4320/64, que demonstraram a evolução de regras e procedimentos no âmbito de sua formulação. Para isso, destacamos em dois períodos sequenciais.

Tabela 4 - Linha do tempo: evolução da formulação das regras fiscais e as relações com os modelos administrativos

Código de Contabilidade Pública	Reformas orçamentais-contábeis sequenciais
Período (1922-1930)	(1930-1945)
Fundamento: Modelo patrimonialista, com origem no positivismo italiano, onde a Contabilidade dividiu-se em: financeira e patrimonial. 	Fundamento: Modelo em transição, baseado no modelo weberiano de burocracia influenciado como referência pela organização do serviço civil americano. 
Taylorista/fayoliano	Taylorista/fayoliano/willoughby/weberiano

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

A Tabela 4 acima demonstra uma linha do tempo processualística, que teve início com o modelo positivista italiano, considerando uma interface das influências de Taylor e Fayol. Conforme Benedicto Silva (1960, pp. 29-30). Taylor, por exemplo, influenciou na gestão descentralizada das compras governamentais de consumo e na padronização dos orçamentos. Já em Fayol, a influência sobre a Administração Pública no Brasil ficou restrita ao campo das ideias, sobretudo na importância de treinamento e capacitação dos executivos da

administração pública brasileira, fato que teve forte ênfase na formação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Benedicto Silva (1960, p.60).

O enquadramento temático das regras fiscais contempla esse arcabouço das finanças públicas, que também contém o disciplinamento orçamental e as regras da contabilidade pública, que tem evoluído no decorrer do período aqui analisado, mesmo que essa evolução não gere uma correlação mais direta com a evolução da administração pública.

No campo temático, as disciplinas, regras fiscais e orçamentais eram registradas inicialmente em códigos de contas ou de contabilidade e, a partir da década de 80, as regras passaram também a ser registradas em legislações específicas, que disciplinaram os gastos correntes e de capital, a dívida pública e evolução da receita sem que, muitas vezes, houvesse o vínculo direto com as questões de administração pública.

A Contabilidade Pública, por sua vez, precisa fornecer informações qualitativas e quantitativas para gerar as informações financeiras necessárias as tomadas de decisões no sentido de fortalecer o ciclo das políticas públicas. Marques (2002, p.43) define que a contabilidade pública exerce em “poderoso instrumento de gestão, com o fim de prestar informação sobre o controlo financeiro, medir a eficácia dos serviços públicos, bem como analisar os efeitos económicos do orçamento.

A informação contabilística fornecida pelas entidades públicas deve estar ao serviço do controlo financeiro e ser igualmente um instrumento de apoio à tomada de decisões.”

Todavia, Caiden (1999) descreve que há um desvirtuamento na maioria dos estudos sobre as questões orçamentais, pois estas estão concentradas em dois aspectos: a) nos arranjos de poder e no papel desempenhado pelos decisores e agentes políticos e; b) na dimensão económica e fiscal. Assim, há uma desatenção e falta de fixação na dimensão da gestão e na organização, que estruturaram a Administração Pública.

No caso do Brasil, há um reconhecimento na literatura de administração pública (Wahrlich, 1984; Bresser Pereira, 1980, 1992; Keinert, 2000; Saravia, 2002; Bresser Pereira; Spink,

2005; Costa, 2008, 2010; Costin, 2010), que as reformas brasileiras foram do tipo top down, sejam elas caracterizadas em quaisquer dos três tipos de modelos: patrimonial, a burocrática e a gerencial conforme a singularidade da experiência brasileira sobre as reformas da administração pública e nesse contexto: as reformas fiscais; orçamentais; contábeis e financeiras; quando comparadas com os países em desenvolvimento e, de forma especial, os países da América Latina.

Portanto, a análise temática, incluindo uma revisão dos antecedentes, apresentará um contributo para introdução do processo de formulação e implementação das regras fiscais e orçamentais no Brasil, considerando incluso o contexto das reformas da administração pública brasileira, aqui analisadas a partir de 1922, com a publicação do Código de Contabilidade Pública até a edição da Lei N. 4320, de 17 de março de 1964, que instituiu o modelo de orçamento-programa, com forte tendência originária norteamericana.

II.1.1.1 A Influência Clássica Franco-Italiana e o Código de Contabilidade Pública da União

A análise apresentada nesse trabalho traz como precedente o berço de uma matriz de governação fiscal no Brasil que tem sua origem em 1922, com a publicação do Código de Contabilidade da União²³, sendo assinado pelo então Presidente da República Epitácio Pessoa, na época: “Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil”.

Todavia, importa mencionar a dependência dessa trajetória pois, em 1914, o Brasil não teve condições de realizar operações de crédito com os banqueiros ingleses, haja vista o país não ter registros confiáveis para ofertar garantias com vistas a obtenção de empréstimos. Segundo Castro (2010), esse fato gerou a necessidade mudanças significativas na contabilidade pública brasileira, que resvalou na construção do Código de 1922.

²³Ver, publicação na íntegra do Código de Contabilidade da União no portal da Câmara dos Deputados, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4536-28-janeiro-1922-567786-publicacaooriginal-91144-pl.html>.

Nesse primeiro período de antecedência que vai da publicação do Código de Contabilidade, em 1922 até a edição da Lei N.4320/64 foi caracterizado por mudanças sequenciais e profundas que impactaram a gestão fiscal e a administração pública brasileira.

O Código já trazia como premissa e preocupação constante com a relação de equilíbrio entre receita e despesa e a separação dos exercícios financeiros, sob uma inspiração da teoria clássica do direito administrativo francês.

O Código foi esmerado e escrito sob conteúdo teórico do arcabouço da escola patrimonialista (D'áuria, 1953; Baleeiro, 2006; Sá, 1997), doutrina orientadora e disciplinadora da época, de inspiração franco-italiana, que tinha como expoente Vincenzo Masi.

O Decreto N. 15.783, de 8 de novembro de 1922, aprovou o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública (Decreto N. 4.536, de 28 de janeiro de 1922), revolucionando na época as práticas contábeis, contempladas em 926 artigos, entre os quais se destacaram a escrituração pelo método das partidas dobradas e a descrição das contas da gestão financeira e patrimonial nos balanços financeiro e patrimonial e a obrigatoriedade de definição de uma programação financeira e cronograma de desembolso.

O Decreto N. 15.783/22 era muito abrangente e tratou, inclusive, da organização do Tesouro Nacional, em suas diversas dimensões, o que criou uma estrutura inicial para o desenvolvimento posterior de regras fiscais mais consolidadas.

O processo de formulação do regramento fiscal e orçamental brasileiro foi caracterizado por ambiguidades e dualidades. Silva (2006) define que a pesquisa na ciência contábil evolui com a história e documentação dos fatos, no objetivo de construir possibilidades e novas ideias para no campo da contabilidade.

Nesse contexto, um fato importante que marcou os procedimentos relativos a necessidade do equilíbrio financeiro, bem como a transparência das ações públicas, que já trazia o Código de Contabilidade. Cruz et al(2010) e Moraes (2012) destacam que a passagem de Graciliano

Ramos²⁴, como prefeito da Cidade de Palmeira dos Índios, no Estado da Paraíba disseminiu a boa prática na governança fiscal à época. Ramos (2013) atendia aos princípios e procedimentos de prestação de contas e accountability, realizando demonstrações mensais e bimestrais das partidas dobradas e do fluxo financeiro da Prefeitura, demonstrava e evidenciava a confrontação entre o (saldo anterior + receitas – despesas = saldo em caixa), tendo como referência o Decreto nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922.

O arcabouço institucional produzido pode ser considerado como avançado para a época de sua reformulação, por outro lado carece em sua implantação, execução e, sobretudo, monitoramento, considerando o excesso de centralização originário da corrente positivista e patrimonialista de pensamento.

Segundo Sá (1997, p. 124), fora Vincenzo Masi o “intelectual, responsável pela construção de uma teoria científica do patrimônio”. Apesar de ter sido fundada na Itália, em outros países, como França e Portugal, esta escola teve mais aceitação do que na própria Itália. Sá (1997) escreve que:

“A intransigente posição doutrinária de Masi serviu de base para que seus pensamentos conseguissem, fora da Itália, o que dentro dela não conseguiram, pois, a rede universitária italiana estava solidamente fechada com a corrente aziendalista” (Sá, 1997, p. 126).

Conforme D'auria (1953), o primeiro Código de Contabilidade Pública, regulado pelo Decreto N. 15.783/1922, foi elaborado por João Ferreira de Moraes Júnior, e já tinha como fundamento um modelo onde o protagonismo das finanças públicas era o equilíbrio fiscal entre receitas e despesas.

²⁴ Graciliano Ramos(1892-1953) foi considerado um dos maiores ficcionistas do modernismo. Autor de obras que marcaram a língua portuguesa e o chamado realismo crítico, como : Vidas Secas, São Bernardo, Angústia, Caetés. Vidas Secas recebeu o prêmio da Fundação William Falkner e vários destes livros foram cinematografados. Graciliano Ramos foi prefeito da Cidade de Palmeira dos Índios(1928-1930), quando do período da vigência do Código de Contabilidade Pública e enfermtou também a ditadura Vargas. Demonstrou extremo rigor na aplicação dos recursos e na prestação de contas, a partir de uma prática contábil adequada aos mecanismos de edivenciação das informações contábeis(disclosure) e de diálogo aberto com a população. Dentre os instrumentos de governação fiscal, Graciliano criou o Código Municipal de Conduta, que instruiu a população sobre cidadania, moralidade e patrimônio público.(<http://graciliano.com.br/site/>).

Tratou o Decreto de centralizar inicialmente todo o controle dos atos relativos à gestão do patrimônio, exercício financeiro, a formação das receitas, a realização das despesas, os bens públicos e a atribuição de responsabilidades, com a devida compreensão que a Contabilidade da União compreendia todos os atos que correspondem às contas de gestão do patrimônio do País ao controle das receitas e despesas federais, também determinava um processo de centralização junto à “Directoria Central de Contabilidade da República”, semelhante ao que é hoje com a Secretaria do Tesouro Nacional. A “Directoria Central” era a responsável pela organização, orientação e fiscalização de todos os atos de escrituração das repartições federais. Ainda, segundo esse código, o exercício financeiro coincidia com o ano civil, ele ainda disciplinava a forma e o nível de classificação das receitas, despesas e de vários aspectos que são próprios à área pública, como por exemplo: a dívida ativa, despesas de exercícios anteriores, o orçamento e sua execução, a definição regulamentar do método das partidas dobradas e a fiscalização a cargo do Tribunal de Contas.

O método das partidas dobradas recebeu um destaque especial no Decreto-Lei N. 15.783, publicado em 8 de novembro de 1922, que aprovou o Código de Contabilidade da União, destacando em partes do seu texto:

O registro das operações de contabilidade, far-se-á, excepto nas collectorias, pelo methodo das partidas dobradas, mediante fórmulas e modelos organizados pela Directoria Central de Contabilidade da República. A Contadoria Central da República, imediatamente subordinada ao Ministro da Fazenda, compete: manter em evidencia em sua escripturação geral as contas syntheticas da receita e despesa do patrimônio do Estado, bem com as variações que o alterem ou modifiquem no decurso de cada exercício financeiro (Rodrigues e Vidal, 2014, p. 39 – em antigo português).

Os modelos produzidos, conforme o Decreto N. 4.536/1922, que aprovou o Código de Contabilidade Pública, também promoveram um processo de reorganização e estruturação dos sistemas de finanças, arrecadação, contabilidade, orçamento público e contratação no Brasil, que foram inovadores para época (Afonso, 2016).

O Código de Contabilidade gerou uma matriz de sustentação para as finanças públicas, conforme a tradição cameralista²⁵ europeia e de origem italiana e francesa, que promoveu também a separação entre os exercícios financeiros.

Importa mencionar a descrição proposta por Bilhim(2013, p.33): “o cameralismo é o tipo de administração intrinsecamente ligado ao “ancien régime”, regime centralizado e absolutista, em que o poder estava concentrado nas mãos do monarca”. O poder do Código estava intensamente centralizado no poder presidencial.

A matriz contábil-fiscal, como todas as matérias, suportava-se nessa perspectiva orgânica do Direito Administrativo, de inspiração e origem na escola clássica francesa.

Segundo Bilhim (2017), a escola clássica francesa tem seus conteúdos nos Principes d'Administration Publique, de Charles Jean Baptiste Bonnin. Conforme Bonnin (1822, p.20), a Lei corresponde criar a ação administrativa, impulsionar a administração, dirigir seus procedimentos e vigiá-los, como pede o bem público.

Bonnin (1822)²⁶ na tradição cameralista, destacava a diferenciação, entre os órgãos ativos, individuais, situados em uma hierarquia linear e dependente do centro de decisão, e os órgãos consultivos e deliberativos, colegiais e encarregados de assistir a linha ativa como componentes necessários à administração, ou seja, um modelo coadunado com o Código de Contabilidade Pública onde: as contas de gestão do patrimônio nacional, inspeção e registro da receita e despesa do governo, eram centralizados hierarquicamente no Ministério da

²⁵Baleeiro (1995, p.13) cita que a palavra câmara ou câmara, tem origem no latim- “o local onde se armazena o tesouro”. Já o termo *Kammer*, vem do alemão, e caracteriza as pessoas que são responsáveis pela administração das receitas.

²⁶ Sobre o assunto ver: Orozco, Omar Guerrero. (2000). Teoría Administrativa del Estado. Oxford University Press, Mexico-DF (https://www.academia.edu/37089214/teoria_administrativa_del_estado-Omar_guerrero_Orozco.pdf).

Ver, também, sítio destinado aos trabalhos publicados e comentados de Charles-Jean Bonnin (1822) “Extracto dos Principios Fundamentais do Sistema Administrativo de França, e sua comparação com Portugal”, trabalho de Francisco Soares Franco, publicado pela Typographia Rollandiana, em Lisboa. Acessível no sítio: <http://www.cjbonnin.org/OBRA%20ESCRITA/BonninPortug.pdf>.

Fazenda, sob a direção imediata da Diretoria Central de Contabilidade da República (órgão ativo) e do Tribunal de Contas (órgão consultivo e de fiscalização).

Lüder (2001) cita que a importância sobre as finanças públicas e, de forma especial, sobre a contabilidade pública, geram um interesse maior em função de fatores correlatos as crises fiscais, escândalos financeiros, mudanças de doutrinas dominantes, ou seja, também as reformas da administração pública também estão inteiramente correlatas com as alterações da contabilidade pública.

Pode-se dizer nessa perspectiva do processo de formulação das regras fiscais que tiveram grande dificuldade de implementação e não houve uma simetria com as reformas da administração pública. As reformas fiscais, parametrizadas por princípios, normas e regras orçamentais e contábeis, tem como fim a melhoria da performance fiscal e, conseqüentemente, o cumprimento das políticas públicas. Do mesmo lado, as mudanças, em forma e conteúdo, das reformas da administração públicas exigem novos desenhos institucionais onde os atores estratégicos deveriam estabelecer um processo de cooperação sustentável e simultâneo.

A tabela a seguir apresenta alguns dos principais fundamentos basilares das regras fiscais, princípios e procedimentos orçamentais e contábeis, que foram evoluindo e sendo aperfeiçoados com a Reforma Administrativa entre o período de 1922 e 1964.

Tabela 5 - Fundamentos e regras básicas do Código de Contabilidade Pública da União

Origem e Modelo de Gestão Fiscal	Positivista, com origem na Escola Italiana de Contabilidade e de centralismo de receitas e despesas	Modelo Patrimonialista, onde a Contabilidade dividiu-se em financeira e patrimonial Arts. 1º e 118
Método de escrituração	Regularização do Método das Partidas Dobradas ou Método Digráfico (consiste na execução dos conceitos de origem e aplicação dos recursos e no equilíbrio nos saldos das contas de natureza credora e devedora.	Art. 3º
Anualidade: ano financeiro e exercício financeiro	O Ano fiscal foi dicotômico	Arts. 8º e 9º
Equilíbrio Fiscal	Previsão da Receita equivalente a Fixação da Despesa	Art. 43
Princípio do Orçamento Bruto	Receita e Despesa inscrita por seu valor integral, sem que deste sejam subtraídas transferências ou demais deduções	Art. 47
Recolhimento Centralizado- Conta única do Tesouro	Recolhimento realizado à “Thesouraria Geral do Tesouro Nacional”	Art. 150
Regime de Escrituração da Receita	Regime de Caixa ou Regime de Gestão Anual	Art.470

Fonte: Elaborada pelo próprio autor, adaptada do Decreto N. 15.783, de 8 de novembro de 1922. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D15783.htm>.

A análise do Código de Contabilidade de 1922 caracterizou uma subdivisão da administração pública em dois segmentos: a função de gestão dos bens e de meios. A gestão dos bens, com foco na administração do patrimônio e a gestão dos meios, no centralismo da gestão financeira. Sendo assim, o sistema brasileiro instituiu, naquela data, duas formas de tomada e prestação de contas D'áuria (1947, p. 386).

No que se refere à gestão financeira, criou-se uma dicotomia, como estabelecera o Decreto N. 4.536/1922, que criou o Código de Contabilidade. Conforme explícito no Art. 8º e caracterizado na Tabela 5 acima, o exercício financeiro deveria iniciar em primeiro de janeiro e terminar em 30 de abril do ano subsequente, contabilizando dezesseis meses. Entretanto, o Código de Contabilidade fazia distinção entre a exercício financeiro e o ano financeiro. Pertenciam ao exercício financeiro apenas as operações referentes aos serviços realizados pela União ou direcionados a ela, bem como os relacionados aos direitos adquiridos pela própria União ou pelos seus credores, dentro do ano financeiro, conforme o Art. 9º, do Decreto N.4.536/1922. No período que foi adicionado ao ano civil, gerou-se pelas normas do Código duas subdivisões. O período compreendido entre 1º de janeiro a 31 de março, restava para realização de operações de receitas e despesas não concluídas em sua plenitude de fluxo. A segunda subdivisão, ou seja, de 1º de abril a 30 de abril, reservava-se para liquidação das contas do exercício.

O que se percebe, de facto, é que essa condição atomizada, que transcende o ano civil gera uma perspectiva em que política pública é vista como modelo de continuação de atividades governamentais passadas, que recepciona as alterações incrementais onde a receita e a despesa precisam de finalização. Assim, nessa perspectiva percebe-se que a política pública como continuação de atividades governamentais passadas e que recebem apenas algumas modificações incrementais.

No campo da gestão financeira, regras fiscais, contábeis e princípios orçamentais tiveram como matriz o Código e, nessa perspectiva, incrementalmente foram sendo incorporadas nos orçamentos e balanços de governos multiníveis, como fora o caso da implantação de: regime contábil de centralização da receita, o método digráfico ou das partidas dobradas e as

orientações sobre caracterização do orçamento bruto e anualidade e os fundamentos do equilíbrio fiscal.

Wahrlich (1974, p.2) descreve o facto caracterizador desse período de vigência do Código de Contabilidade que, em suma: “era uma ‘reforma modernizadora’, com inspiração taylorista/fayoliano²⁷”.

D’áuria (1947, p.387) descreve que o trinômico do processo de administração financeira - gestão financeira, a execução orçamentária e as operações monetárias que eram decorrentes da execução. Os fatos contábeis da gestão financeira resumiam-se em: a receita e despesa orçamentária; a receita e despesa extra-orçamentária e os saldos anteriores e atuais

A falta de registro e preocupação com a gestão patrimonial e sua tomada de contas estavam relacionados já eram identificados à época. Viana (1955, vol. 1 p. 152) destacava que os bens precisariam ter valor de permuta, por isso os bens de uso comum do povo não eram avaliáveis e, por isso, não eram alienáveis.

A limitação tecnológica da época era um fator restritivo, associado à visão constitucional-legal e jurídica dentro de um contexto de centralização, que dificultava a execução orçamental - patrimonial e seu controle.

Vianna (1955, vol. 1, p. 155), defendia que “(...) nas entidades governamentais os elementos patrimoniais servem mais ao uso e ao consumo do que à formação de lucros”. Também estabelecia que, “(...) não se consideravam fontes de financiamento ‘típicas’ as rendas próprias e dívidas para com terceiros” (p. 155).

Constata-se um descolamento da realidade atual, quando se analisa no processo de formulação e execução orçamentária as relações entre ativos e passivos permanentes, grupos de natureza econômica e muito importantes para construção das políticas públicas que envolvem investimentos na formação bruta de capital fixo. Na atual realidade, discute-se a

²⁷ Ver também A consulta ao texto mais autorizado, como interpretação dos intuitos dos reformadores de 1967 (Dias, J. Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.

importância de uma “regra de ouro” que preservem as receitas de capital, ou seja, os ativos permanentes para fazer face às despesas de capital, o passivo permanente.

Passados um decêndio, após edição do Código de Contabilidade em 1922, a década de 30 e até meados da década 40, são consideradas por pesquisadores da administração pública brasileira como início do ciclo de reformas na administração pública (Nascimento, 1967; Wahrlich, 1974; Carvalho, 1990; Lima Júnior, 1998; Costa, 2008).

Nessa trajetória de 42 anos, até a edição da Lei N.4320/64, alguns períodos precisam ser destacados, pelo impacto que as reformas políticas tiveram no campo da administração pública. O período de 1937, por exemplo, inaugura o regime do Estado Novo, semelhante ao que aconteceu em Portugal, o Brasil teve um regime ditatorial com essa denominação, em que o período foi investido em fortalecimento do nacionalismo e na formulação de novos canais de representação do tipo corporativo fortalecimento do nacionalismo e na formulação de novos canais de representação do tipo corporativo, mas de intervenção centralizadora, organizado sob um modelo racional-legal no período que vai de 1930 a 1945.

Inúmeros atos legislativos²⁸ foram expedidos, sob a centralidade do Ministério da Fazenda, através de Comissão Especial, que atuou no período de 1930 a 1934 para estabelecer procedimentos administrativos, que tinham como fundamento o ajustamento da máquina administrativa, busca pela eficiência e economicidade, incluindo redução de cargos e funções forma estabelecidos entre o período de 1930 e 1934.

Warlich (1984) aponta que, mesmo não sendo suficiente a reforma administrativa da década de 30 para atender ao processo de industrialização puxado pelo Estado, verifica-se um saldo positivo, considerando a implantação de medidas importantes consideradas nos registros levantados e nas pesquisas dos autores brasileiros, que se dedicaram a análise do período de reformas.

²⁸ Ver, a propósito: BRASIL. Decreto N.19.505, de 17 de Dezembro de 1930; Decreto N. 19.512 de 20 de Dezembro de 1930 e Decreto N. 19.459 de 06 de Dezembro de 1930.

O discurso do Presidente Vargas, dando início ao governo provisório, já foi marcado pelo alerta na adoção de medidas que tinham como objetivo a racionalização dos procedimentos administrativos financeiros e fiscais. O Presidente Getúlio Vargas abre o seu discurso de posse com um caráter moralista, ao apresentar sua plataforma de governo. Todavia, foi intensamente focado nas questões administrativas e econômico-fiscais, seja no sentido de alavancar a economia, com preponderante participação do Estado, seja no sentido de gerar o equilíbrio financeiro das contas públicas, abalada pela vigente crise de 29, conforme demonstra na sequência o texto pesquisado na Biblioteca da Presidência da República, o Brasil estava no epicentro da crise financeira internacional, pois tinha elevada dependência dos recursos de sua principal commodity – o café.

Wahrlich (1983), descreveu que as influências mais importantes foram originários dos trabalhos de W. F. Willoughby, Henri Fayol, Frederick W. Taylor e Luther Gulick. Paradoxalmente, estes expoentes da Ciência da Administração conceberam suas obras em regimes democráticos consolidados, enquanto que o Brasil, que absorveu estas obras como referência, se estabelecia num forte regime autoritário.

Nas décadas de 30 e 40 foram as ideias de Willoughby sobre a natureza, as finalidades e a estrutura da administração pública que orientaram a criação e a definição da competência central do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

O DASP foi reconhecido por vários pesquisadores das ciências sociais Paiva (2009); Rabelo (2013); Araújo (2016), para citar apenas os mais recentes, mas também os administradores públicos que contribuíram na construção do DASP, como Beatriz Wahrlich e Luís Lopes Simões²⁹:

A medida mais emblemática foi a criação do DASP, considerado por Wahrlich (1974, p. 29) como; “o líder incontestado da reforma e, em grande parte, seu executor”. O Dasp foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o

²⁹ Luís Lopes Simões presidiu em 1936, a Comissão de Reforma Administrativa que gerou influência decisiva no conjunto das reformas da administração pública brasileira, inclusive a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), onde Simões foi presidente de 1938 a 1945.

peçoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. O Dasp tinha seções nos estados, com o objetivo de adaptar as normas vindas do governo central às unidades federadas sob intervenção.

De acordo com Cacalcanti (1938) o papel do DASP também foi importante ao assumir as prerrogativas na elaboração da proposta orçamental, até então concentradas no Ministério da Fazenda da época. Esta mudança foi inclusa na constituição de 1937, que no seu art. 67 teria concedido ao DASP as atribuições orçamentais. Na lógica de Cavalcanti(1938 , p.51) seria uma mudança lógica e o DASP seria o órgão para equilibrar e julgar as relações das disputas orçamentais pois: “ orçamento é o resumo da vida administrativa do país, o índice de toda a sua vida financeira: compreende, por conseguinte em seu conjunto, as possibilidades da arrecadação e as necessidades dos serviços públicos. Logicamente o D.A.S.P. teria, portanto, que tomar a si a organização da proposta orçamentária subtraindo essa atribuição da esfera de um dos Ministérios, que tem, até agora, uma preponderância muitas vezes feita de atritos e dificuldades.”

A crise fiscal-financeira mundial de 1929 colapsou a economia brasileira. Na primeira fase mais crítica da depressão Baer (1996, p.50) o café representava 71% do total das exportações brasileiras e os Estados Unidos eram o maior mercado consumidor, que comprava 80% das exportações do produto em grãos. O movimento militar que levou Vargas ao poder, o colocou ao encontro de uma crise onde uma economia agrário-exportadora precisava migrar para sua “revolução industrial” em processo emblemático onde as exportações de café geraram em 1929, US\$ 445 milhões passou em apenas um ano, para US\$ 180 milhões, em 1930, com o valor da saca de café caindo em cerca de 90% do seu valor.

Assim, o Governo Vargas foi impulsionado a implementar uma profunda reforma administrativa, decorrente e necessária, para resolver as questões do déficit fiscal e financeiro que o Governo recebeu do então Presidente Washington Luís. Esse período é caracterizado por uma série de crises cambiais e políticas decorrentes de mudanças estruturais vivenciadas pela economia brasileira, como as transformações no mercado de trabalho, com a inserção do país na economia global. Nesse ambiente conturbado a discussão sobre o

equilíbrio fiscal aconteceu no paralelo ao primeiro ciclo longo de endividamento externo do país, que teve como marco inicial a saída dos recursos de Portugal com a volta de D. João VI ao Reino, e necessidade de seguidos empréstimos que culminaram, em 1931, com a moratória da dívida e novo Funding Loan.

Os Funding Loans, que são conhecidos na linguagem econômica como “empréstimos de consolidação”, ocorreram no triênio (1898-1914-1931) e tiveram papel importante durante o período citado, solucionando, no curto prazo, problemas no balanço de pagamentos e crises de liquidez, eliminando temporariamente o pagamento do serviço da dívida.

Vargas (1930) se propunha a promover uma série de reformas, inclusive a reorganização do aparelho judiciário; a “consolidação das normas administrativas, com o intuito de simplificar a confusa e complicada legislação vigente, bem como de refundir os quadros do funcionalismo, que deverá ser reduzido ao indispensável, suprimindo-se os adidos e os excedentes” Wahrlich (1975, pp-7-8); a manutenção de uma administração de rigorosa economia, cortando todas as despesas improdutivas e suntuárias; a reorganização do Ministério da Agricultura; a revisão do sistema tributário; e a instituição do Ministério do Trabalho, “destinado a superintender a questão social, o amparo e a defesa do operariado urbano e rural” Wahrlich (1975, pp.7-8).

As transformações foram acontecendo nas áreas contábil, financeira, de compras e de pessoal. Na área de pessoal, por exemplo, a Constituição de 1934, introduziu o princípio de mérito. A Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira foi criada em 1935 para “estudar a possibilidade de um reajustamento dos quadros do serviço público civil” Wahrlich (1975, p.10), o seja, seguindo a lógica do modelo clássico weberiano. Conforme Rocha (2001, p.4), “o sistema de mérito constituía a imagem de marca da administração clássica. Os funcionários deveriam ser recrutados com base no mérito e neutral competência e por isso se desenvolveram os mais sofisticados testes, de modo a admitir “the right people for the right place”, procurando fazer desaparecer qualquer vestígio de “patronage” ou de empenhamento político-partidário dos funcionários”.

Essa primeira experiência de reforma de largo alcance inspirava-se no modelo weberiano de burocracia e tomava como principal referência a organização do serviço civil americano. Estava voltada para a administração de pessoal, de material e do orçamento, para a revisão das estruturas administrativas e para a racionalização dos métodos de trabalho. A ênfase maior era dada à gestão de meios e às atividades de administração em geral, sem se preocupar com a racionalidade das atividades substantivas.

Conforme Marcelino (1987) e Costa, (2008), a reforma administrativa do Estado Novo foi o primeiro esforço concentrado para formular a burocratização do Estado brasileiro, com base em princípios e procedimentos na centralização, impessoalidade, hierarquia, e onde o sistema de mérito tivesse preferência sobre o “empenhamento político-partidário”, como descrevera Rocha (2001,p.4). Assim, a administração pública teria um papel mais racional e eficiente, que seria importante para condução do processo de desenvolvimento, cujo modelo de crescimento era baseado na industrialização via substituição de importações, com pressuposto do intervencionismo estatal.

O DASP foi o grande responsável como agência de modernização administrativa e relativamente bem-sucedido até o início da redemocratização em 1945, quando houve uma série de nomeações sem concurso público para várias entidades governamentais, inclusive gerando a migração de quadros técnicos para recém-criada Fundação Getúlio Vargas(FGV) □ Costa (2008) descreve a força das atitudes e o peso que o favoritismo tinha sobre as admissões por mérito no sistema brasileiro de administração de pessoal dos órgãos públicos. Contribuíram para isso, “o ambiente cultural encontrado pela reforma modernizadora. (...), o mais adverso possível, corroído e dominado por práticas patrimonialistas amplamente arraigadas” (Torres, 2004, p. 147).

Nessa trajetória decendial, o Código de Contabilidade Pública foi sendo alterado até a edição da Lei N. 4.320, de 17 de março de 1964. Assim, o Código foi um dos primeiros instrumentos de gestão governamental alterados, haja vista o centralismo e detalhamento estabelecido nos seus 956 artigos, para lidar com um país que estava passando de um sistema agrário e

exportador para um sistema industrial em transformação emergente, como uma nova matriz oligárquica e que precisava de um modelo mais flexível e descentralizado³⁰.

Conforme Wahrlich (1974, pp 31-32), o Código de Contabilidade já precisava de ampla reformulação e cita os pareceres sobre os estudos da deliberada Reforma da Administração Pública³¹:

O famoso Código de Contabilidade e o seu Regulamento, velhos de mais de trinta anos, continuam a disciplinar a vida administrativa brasileira em seus menores detalhes. A rígida execução desses estatutos e a interpretação restritiva que lhes foram dando milhares de burocratas zelosos, nas três últimas décadas, fizeram das disposições do Código e do seu Regulamento mais um instrumento de tortura do que um mecanismo de controle dos atos administrativos.

"O esquema da reforma administrativa, respeitando os dispositivos constitucionais (que alguns - por que não o dizer? – Concorrem para a rigidez da máquina burocrática), inaugura um sistema geral de rápido funcionamento da administração, através de uma radical transformação do sistema de distribuição e redistribuição dos fundos públicos"...

"... A Constituição exige registro prévio dos contratos que, de qualquer modo, interessarem à receita e à despesa da União"...

"Dispõe também a Constituição que os demais atos da administração (além dos contratos) de que resulte obrigação para o Tesouro Nacional estão sujeitos a registro no Tribunal, conforme a Lei estabelecer. E a legislação atual estabelece que o registro será prévio, salvo quando o registro a posteriori foi expressamente consignado em lei. Invertendo completamente o sistema vigente, com o fim de acelerar o funcionamento da administração, o projeto de

³⁰ Como exemplo destas alterações, cita-se alguns exemplos de regulamentos que foram sendo flexibilizados, como: Decretos N.19.549/30; N.20.393/31; N.20.612/31; N.20.702/31" que foram sendo editados, além de normas específicas da "Directoria Central.

³¹ A reforma administrativa do Governo Federal (pareceres para estudo). Objetivos, princípios e problemas. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, DASP, p. 83, out./dez. 1956.

reforma dispõe que a regra será o registro a posteriori, fazendo-se o registro prévio apenas nos casos em que a lei expressamente o determinar."

Nesse cenário, esforços do Governo Federal e da sociedade civil somaram-se para a formulação e implementação de técnicas de Contabilidade na área pública, com padronização de registro, orientação metodológica e controles dos atos de gestão, culminando na criação da Contadoria Geral da República, no Código de Contabilidade e no Regulamento Geral de Contabilidade Pública.

De fato, conforme descreve Castro (2010), foi o Código de Contabilidade Pública, publicado em 1922, que conseguiu iniciar um processo na trajetória da organização do sistema de orçamental e contábil no Brasil e de orçamento público, determinando que a Contabilidade da União compreendesse todos os atos, das contas de gestão do patrimônio do país ao controle das despesas e receitas federais (a forma e o nível de sua classificação), organizando, orientando e fiscalizando a escrituração nas repartições, e determinando que o exercício financeiro coincidissem com o ano civil.

II.1.1.2 A Lei n. 4320/64: Influência Norteamericana na Implantação Gradual do Orçamento-Programa e Efeitos na Reforma Administrativa

As regras do Código de Contabilidade editadas em 1922 foram sendo aperfeiçoadas através da edição de normas complementares e alterações num processo de adaptação à Reforma da Administração Pública de 1930.

O período que antecede a edição da Lei N. 4320/64, já dentro de uma trajetória calcada no modelo weberiano, foi criando possibilidades que explicarão as trajetórias convencionais nas reformas gerenciais, que têm como objeto: finanças, administração de materiais, compras e licitação, pessoal, organização e mensuração de desempenho. Quanto às reformas na gestão financeira, Pollitt e Bouckaert (2004) subdividem em três grupos: orçamento, contabilidade e auditoria.

Dentro desse contexto de interlocução dos instrumentos de orçamento, contabilidade e controle, segundo Schick (1966), todo sistema orçamentário, mesmo o mais rudimentar, compreende as funções de planejamento, gerência e controle.

O período da Segunda Guerra mundial (1939-1945) serviu para que os americanos³² utilizassem nos departamentos militares modelos que caracterizavam ações planejadas, de gerenciamento das ações e de controle. Estes modelos foram replicados para abrangência do setor governamental, os quais com foco mais dirigido - os orçamentos por programas e orçamento por desempenho.

Em 1949, a Comissão de Organização do Setor Executivo do Governo fez a recomendação para que o Governo Federal produzisse um modelo de orçamento por desempenho (performance budget) baseado em funções, atividades e projetos. Conforme Burkhead (1971), o processo se fundamenta no foco da realização, como descreve: “O orçamento de desempenho transfere a ênfase dos meios de realização para a realização em si mesma” Burkhead (1971, p. 175).

Diversos pesquisadores de nacionalidades distintas (LINDBLON,1959; BURKHEAD,1971; FELTES,1976; MARTNER, 1969; PETERS,1995; WILDAVSKY,2002; CAIDEN e WILDAVSKY, 2003 e SCHICK (2006) nas áreas de finanças e administração públicas estudaram as relações entre a Segunda Guerra mundial e as teorias e experiências orçamentárias.

Feltes (1976), por exemplo, reforça esse argumento, o contexto de esforço total de guerra proporcionou a integração das técnicas de planejamento, orçamento e gestão por projeto, atividade ou ação a serem implementadas num único sistema de análise focado na escolha da melhor alternativa para um objetivo explicitado pelos governantes, sendo detalhado e implementado pelas organizações militares. Segundo Martner (1969), em 1946, os departamentos militares dos Estados Unidos apresentaram para o exercício de 1948 um

³² Análise descritiva e sintética das influências norte-americanas sobre o orçamento público brasileiro, de forma especial, o marco regulatório estabelecido na Lei n. 4320, de 17 de março de 1964, que ainda vige no Brasil, pode ser pesquisada em Cialdini (2017).

orçamento tanto na base tradicional por item de despesa quanto à base de programas, sendo adotado depois pelo recém criado Ministério da Defesa.

Burkhead (1971) descreve que, em 1950, foi aprovada a Lei de Processo do Orçamento e da Contabilidade que autorizou o Governo Federal norte-americano a utilizar a classificação por funções e atividades em seu orçamento. O governo do Presidente John Fitzgerald Kennedy (1961-1963), interrompido pelo seu assassinato, foi marcado pela valorização da tecnocracia e de métodos de planejamento. Tais práticas eternizaram-se na figura do seu secretário de defesa Robert McNamara.

O Presidente Lyndon Johnson lançou em seu governo uma nova técnica orçamentária que recebeu o nome de Planning, Programming and Budgeting System (PPBS). O PPBS era um complexo sistema de planejamento associado ao orçamento e que se utilizava de classificações por programas. Porém, no final dos anos 1960 e início dos anos 1970 os Estados Unidos passa a vivenciar o início de uma recessão econômica, o que fez com que o Presidente Richard Nixon abandonasse o uso do PPBS. O ano de 1974 foi marcado pela aprovação da Congressional Budgetary and Impoundment Control Act, Lei que atribuiu ao Congresso um conjunto de atribuições em matéria orçamentária (Schick, 1976).

Rezende (2011), descreve que o modelo de planejamento implantado no Brasil durante os regimes militares também se beneficiou de diversas experiências anteriores, fundadas na necessidade de o Estado brasileiro responder às crises, motivando um processo de industrialização e no seu bojo as reformas da administração pública.

Portanto, a década de 30, liderada pelo Governo revolucionário de Getúlio Vargas, constituiu um marco de intervenção do estado em reformas administrativas e orçamentais, que forneceram outros instrumentos para utilização de regras fiscais e orçamentais para o governo federal e o conjunto das esferas multiníveis de governo (Rezende, 2011). O primeiro período de Vargas na presidência durou 15 anos, sendo quatro de governo provisório, três de governo constitucional e oito de ditadura. No período inicial, houve uma grande concentração de poderes nas mãos do Executivo federal, em consequência da dissolução das estruturas legislativas e da nomeação de interventores para os governos estaduais.

Todavia, avanços na estrutura e concepção dos orçamentos também antecederam à Lei 4.320/64, gerando uma perspectiva incrementalista no processo. Conforme Machado Júnior (1967), A concepção de "orçamento-programa" já estava presente à "Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios" convocada pelo Decreto N. 20.631, de 9 de novembro de 1931, com o objetivo de "proceder ao estudo minucioso da situação econômico-financeira de cada Estado e seus Municípios, facultando ao Governo Provisório, com os subsídios que lhe oferecer, a decretação de medidas necessárias à reorganização econômica e administrativa do país"³³

Machado Júnior (1967, pp. 146-154) descreveu sobre a experiência brasileira de orçamento-programa e os modelos aplicados na descentralização de governos multiníveis, o que possibilitou que a receita dos estados e municípios recebessem uma classificação em que se procurava ressaltar três critérios: a "natureza", compreendendo as receitas tributárias, patrimoniais, industriais, etc.; em seguida, a natureza era desdobrada em "espécie" (imposto de vendas e consignações, taxa de coleta de lixo, renda imobiliária, etc.), e; o terceiro desdobramento dizia respeito à "incidência" (sobre a propriedade, sobre a circulação da riqueza, etc.).

A essa classificação vinculava-se uma codificação numérica, que facilitava a sistematização tecnológica e a leitura uniformizada no Governo Central em todos os governos multiníveis, de acordo com as despesas fixadas e competências na previsão das receitas, que identificavam: natureza, a espécie e a incidência da receita.

No que se refere mais especificamente à despesa, o sistema de classificação do Decreto-Lei N. 2.416/40 seguia também uma repartição trinomial, onde registrava-se: Serviços (administração geral, saúde e saneamento, infraestrutura, educação pública, etc.); Subserviços (governo, assistência domiciliar, educação fundamental, etc.) e; Elementos, compreendendo os meios de que a administração se utiliza para alcançar seus objetivos, que facilitava a implantação de um sistema de custos, tais como: pessoal e encargos sociais, material de

³³ Ver, a propósito, Decreto N. 20.631, de 9 de novembro de 1931 <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20631-9-novembro-1931-509261-publicacaooriginal-1-pe.html>.

consumo, material permanente. ("Os 'serviços' têm aqui o sentido de fins, ou destinos atribuídos à despesa, enquanto os 'elementos' representam os meios empregados ou os instrumentos da despesa").).

Constata-se que o sistema classificatório da despesa orçamental era simples, prático, racional e codificado para facilitar a automação e padronização, o que também, de certa forma, criava um caminho de fluxo para o processo de incrementalismo da despesa (Wildavsky, 1961),³⁴ fato bastante relatado no âmbito da administração pública. Outra vantagem dessa codificação é que poderia intercambiar com o sistema de contabilidade nacional, a partir de um registro mais homogêneo da conta governo junto ao sistema de contas nacional.

Não se criou, porém, um nome para o novo tipo de classificação que se pretendia introduzir, como viria, anos após, fazer a "Comissão Hoover" do governo norte-americano, batizando o resultado de seu trabalho com o nome de performance budgeting, geralmente traduzido por "orçamento- programa".

A concepção do orçamento como a "previsão da receita, que representa os recursos dos tributos, dos empréstimos e de outras fontes, que devem ser arrecadados durante o ano. Por outro, fixa esse mesmo valor como “teto” para as despesas que poderão ser executadas pelo governo. " (Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF, da Câmara dos Deputados³⁵) não levava, como não leva ainda hoje, a qualquer entendimento de que o orçamento é um plano de trabalho. Reduz-se a transmitir o pensamento de que o orçamento deve ser elaborado para facultar às Câmaras Legislativas um efetivo controle sobre os Executivos e, para tanto, bastaria que o orçamento fosse discriminado pelos meios necessários

³⁴ O portfólio dos trabalhos de Aaron Wildavsky é bastante abrangente no campo da administração pública, Wildavsky teve uma produção profícua no campo da análise orçamental. De acordo com suas próprias palavras, resolvera escrever sobre orçamentação porque “quando um processo envolve poder, autoridade, cultura, consenso e conflito, este captura uma grande parcela da vida política nacional” (Wildavsky, 1975, p. xiii). Nessa direção, Wildavsky (1961) ensinou que os laços entre o processo orçamental e a atividade política são profundos, de modo que o orçamento é a própria expressão da prática política. Compreender o processo orçamental “é revelar as regras pelas quais os homens vivem suas culturas políticas – pois é através da alocação dos recursos limitados que o conflito é gerado e o consenso estabelecido” (Wildavsky, 1975, p. xii-xiii).

³⁵ Documento elaborado pela Consultoria da Câmara dos Deputados no Brasil, Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>.

para condução da coisa pública. No campo das finanças multiníveis o avanço só ocorreu com a publicação do Decreto - Lei N. 2.416/1940.

O conjunto destas mudanças e rupturas políticas foram caracterizando a necessidade de uma estrutura orçamental mais consistente e atualizada, considerando não apenas a Contabilidade da União, mas um sistema que contemplasse o orçamento, a contabilidade e o controle no contexto multinível governamental brasileiro.

Assim, a origem da nova legislação remonta ao ano 1949, quando uma conferência de contadores dos governos aprovou e elaborou uma proposta de lei com o objetivo de padronizar e consolidar os processos e instrumentos de seus trabalhos, todavia a proposta não prosperou. Paradoxalmente, um grupo de parlamentares, tendo à frente o deputado Berto Condé (Partido Trabalhista Brasileiro- SP), tomou a iniciativa de apresentar o projeto de lei N. 201(cópia da capa do Projeto na Figura 2, a seguir), que ensejaria a atual Lei N. 4320/64. E, por incrível coincidência, fora apresentado em 4 de maio de 1950, ou seja, 50 anos após, na mesma data, haveria aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.


Na época, emendas foram apresentadas, com destaque especial para a atuação do Deputado Aliomar Baleeiro, que propiciou agilidade na votação e aprimoramento da matéria. Apresentadas emendas, com destaque para o deputado Aliomar Baleeiro, em dois anos o projeto. O projeto ainda passou 10 anos no Senado Federal, sendo que a última votação aconteceu em 27 de novembro de 1963.

Um pouco antes de outra ruptura política, o golpe militar de 1964, a Lei N.4.320, foi sancionada em 17 março de 1964, duas semanas antes do golpe militar. Todavia, a lei foi sancionada com uma dúzia de vetos presidenciais. Poucas semanas posteriores ao Golpe, o Congresso apreciou e derrubou todos os vetos, obrigando o recém-empossado Presidente Castelo Branco a republicar a lei em 5 de maio de 1964.

Figura 2 - Projeto de Lei PL 201, apresentado pelo Deputado Berto Conde, em 4 de maio de 1950

Secretaria
Finanças
14/50

República dos Estados Unidos do Brasil



Câmara dos Deputados

ASSUNTO: _____ Protocolo n.º _____

Institui normas financeiras para a União, os Estados e os Municípios.

DESPACHO: À Comissão de Finanças.

em _____ de _____ de 19____

DISTRIBUIÇÃO

PROJETO N.º 201/50

Ao Sr. *Leite Neto* 14, em 5 51

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. *Dep. Eduardo Figueira* 29-11-50, em 19____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. *Dep. D. Paul Paul Paul* 14, em 12 51

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em 19____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em 19____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em 19____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em 19____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em 19____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em 19____

O Presidente da Comissão de _____

Fonte: Câmara dos Deputados, dossiê digitalizado. Recuperado de <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=173050>.

Schick (1966, p.245), descreve que: “todo sistema orçamental contém características de planejamento, administração e controle.”

Enquanto a formulação do Código de Contas ou de Contabilidade de 1922 tinha foco na contabilidade e controle, a Lei 4.320/64 foi formada a partir da abrangência no campo do planejamento e da administração, com incorporação de princípios orçamentais e dos procedimentos do orçamento por programas, que oficialmente foi implantado com o Decreto-Lei N. 200/67.

A importância da abrangência na questão orçamental já era uma preocupação na Década de 50, os legisladores apregoavam a universalidade de receitas e despesas, nas entidades públicas da administração centralizada. Portanto, já se tentava aplicar o chamado princípio da universalidade, pelo qual todos os gastos do setor público devem estar incorporados na lei dos orçamentos, o que foi reconhecido como um avanço significativo para a época. Até hoje, diversos países lutam para conseguir esta abrangência, mesmo na América Latina, a maioria dos países, não conseguiram ter uma abrangência plena de seus orçamentos.

A Lei 4.320/64 também disciplinou os fundos especiais, exigindo demonstrativo das receitas e dos planos de aplicação destes fundos. Os nossos países vizinhos na América Latina, até hoje, têm uma série de problemas com o que eles chamam de fideicomissos, os fundos públicos, diversos destes países têm vários fundos fora de seu orçamento público. A consequência disto é que nestes países o poder legislativo não tem controle do quanto está sendo gasto. No Brasil, nós tínhamos os fundos de fora.

Sua origem remonta ao Projeto de Lei 201, que fora apresentado em 4 de maio de 1950 pelo Deputado Berto Conde (PTB-SP) e rapidamente aprovado na Câmara. Mas, após encaminhada ao Senado, lá a matéria aguardou por uma década até ter sua discussão retomada em 1962, já no governo João Goulart, transformando-se em lei há exatos 50 anos.

Poucos dias depois de aprovada a Lei 4.320, João Goulart foi deposto e o regime militar que se seguiu perdurou por 20 anos, até a redemocratização, permanecendo nossa aniversariante Lei vigente ao longo de todo esse período. Recepcionada como lei complementar pela

Constituição de 1988, ela se mostra amplamente aplicável até os dias atuais, evidenciando a qualidade técnica de seu texto, bastante avançado para a época.

Tudo isso se soma para celebrarmos a Lei 4.320/64 como documento da mais alta relevância para o País, pois regula, até hoje, a elaboração e execução dos orçamentos públicos. Conforme Conti (2018, p. 145- 146), ao citar o Ministro Ayres Britto, a Lei 4.320/64 é: “a lei infraconstitucional mais importante para o país. Abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade” (STF, Tribunal Pleno, ADI 4.048- MC/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.5.2006, voto do Min. Carlos Britto, p. 92).

Paradoxalmente, ao longo de 55 anos de vigência da Lei 4.320/64, que ultrapassou a reformas administrativas e políticas, cenários econômicos adversos e favoráveis à Lei não é amplamente reconhecida, no que concerne uma análise pormenorizada das consequências de sua aplicação, seja no âmbito federal e, muito mais, quando analisados os efeitos nos governos multiníveis.

Com efeito, atores principais, policy makers e operadores do direito e do sistema de controle interno e externo não avaliaram a performance da lei, seja no sentido de investigar a implantação do orçamento- programa ou das regras fiscais e contábeis , que também foram sendo alteradas de cima para baixo, a partir do ordenamento definido pela Secretaria do Tesouro Nacional, sem participação dos Estados, municípios ou de suas entidades representativas, inclusive participação no que se referem às mudanças dos regimes de classificação da receita e despesa.

A origem do Projeto de Lei, que resultou na 4.320/64, conforme se descreveu, remonta ao biênio 1949- 50. Abraham (2015, p.110), escreve que o processo foi decorrente da III Conferência de Contabilidade Pública realizada em 1949. Dos estudos surgiu uma proposta que foi enviada ao Executivo, através do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão de reconhecido destaque e primordial na execução dos objetivos do governo, inclusive na organização dos orçamentos e introduzindo novos métodos e novas técnicas para os serviços burocráticos. Todavia, o DASP não assumiu o projeto, ou seja, nada se passou.

Assim, um grupo de parlamentares, encabeçado pelo deputado Berto Condé (PTB- SP), tomou a iniciativa de apresentar o projeto de lei, n. 201, de 04 de maio de 1950 e no Senado Federal, assumiu o N. 38/1952.

Importa salientar, como descreveu Abraham (2015), que a densidade e representatividade da Lei 4.320/64 é inegavelmente inquestionável. A lei fora sancionada dias antes do golpe militar de 1964, ainda sob a égide da Carta de 1946, pelo então presidente Jânio Quadros, conseguindo ultrapassar as Constituições de 1967 e 1969, sendo recepcionado pela Constituição Federal de 1988, continuando em vigor até hoje, nos 55 anos após a sua edição e sanção do governo de João Goulart, em 17 de março de 1964.

Apresentadas emendas, com destaque para o deputado Aliomar Baleeiro, em dois anos o projeto foi votado na Câmara, passou os 10 anos seguintes no Senado, voltou com nova redação à primeira, e a votação final se realizou em 27 de novembro de 1963. Cerca de duas semanas antes do Golpe Militar, a lei foi sancionada com uma dúzia de vetos presidenciais. Poucas semanas posteriores ao Golpe, o Congresso apreciou e derrubou todos os vetos, obrigando o recém- empossado Presidente Castelo Branco a republicar a lei em 5 de maio de 1964.

No dia 17 março de 1964 foi sancionada a Lei nº 4.320 (4320/64), que traz em seu preâmbulo: “Lei que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1964). Analisando sua estrutura constatamos que a Lei está dividida em dois campos distribuídos em 115 artigos. O primeiro campo é o orçamentário, que se distribui dos artigos 1º ao 82, e o contábil, dos artigos 83 até o 106. Constata-se que esta é, realmente, uma lei geral dos orçamentos, em essência e na forma.³⁶

A abrangência dessa lei orçamental ainda vigente, de forma inovadora à época, disciplinou todos os fundos especiais, exigindo demonstrativo das receitas e dos planos de aplicação

³⁶ Para análise e discussão da Lei n. 4.320/64 ver, a propósito, Mendes, Gilmar Ferreira (Org.). Grandes Eventos do IDP: Fórum 50 anos da Lei geral dos orçamentos lei no 4.320 . / Organizadores: Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. – Brasília: IDP, 2017. 70 p. (<http://www.idp.edu.br/wp-content/uploads/2019/07/E-book-Grandes-Eventos-do-IDP-Fórum-50-anos-da-Lei-Geral-dos-Orçamentos-Lei-nº-4.320.pdf>). Disponível em: 08.07.2019).

destes fundos vinculados às atividades para as quais foram criados. Tollini (2017) descreve que nossos circunvizinhos países da América Latina, até hoje, têm uma série de problemas com o que eles chamam de *fideicomisos*³⁷, os fundos públicos dos nossos vizinhos têm vários fundos que não integram seus orçamentos públicos, contrariando os princípios da unidade e universalidade orçamental. A consequência disto é que, nestes países o Poder Legislativo não tem controle do quanto a amplitude do gasto e nem a sociedade sobre a transparência. Atualmente, no Brasil, todos fundos foram incorporados ao orçamento e, na época da edição da Lei 4320/64, já existia transparência orçamental destes fundos.

Depois da abrangência da lei orçamental, um segundo aspecto importante para o Poder Legislativo são as autorizações para que o Poder Executivo possa executar os gastos. O primeiro deles é a abertura de créditos adicionais, com todas essas situações específicas definidas pela Lei 4.320/64, créditos suplementares e especiais autorizados por lei e abertos por decreto, e os créditos extraordinários abertos por decreto do Poder Executivo.

A Lei 4.320/64 também disciplinou as operações de crédito, por antecipação da receita, disciplinando que a obtenção de empréstimos e financiamentos seriam liberados com autorização legislativa. Posteriormente, a LRF definiu e aperfeiçoou novos mecanismos de controle.

O terceiro aspecto de interesse legislativo, depois da abrangência e das autorizações que se dá ao Poder Executivo, é a questão da transparência. Quando comparada atualmente, houve evolução significativa desse quesito. Todavia, para à época os governos das esferas federal, estadual e municipal foram obrigados a realizar uma mensagem ao Poder Legislativo, apresentando a situação econômica do governo expondo os aspectos relacionados demonstrando a dívida fundada(longo prazo) e flutuante (curto prazo), e a incorporação de fundamentos dos itens de receitas e despesas.

³⁷ Sobre análise dos *fideicomisos* na América Latina, ver coletânea publicada: *El Fideicomiso en Latinoamérica: Integración jurídico-financiera* Ángel Urquiza Cavallé (director). Estela M. Rivas Nieto (Coordinadora) . Marcial Pons- Buenos Aires/Madrid/Barcelona. (2010). (Disponível em 11.07.2019 <https://www.marcialpons.es/media/pdf/9789872494162.pdf>).

A Lei 4.320/64 viabilizou a análise na busca de informações orçamentais e de carácter gerencial. Para isto, estabeleceu uma série de qualificadores que, obrigatoriamente, deveriam constar na lei orçamental, como os classificadores econômicos da receita e da despesa, e os classificadores da estrutura funcional e programática. Ademais, exigiu que houvesse sumários da receita por fonte e da despesa por funções e tabelas explicativas que comparassem a receita arrecadada nos três anos anteriores, aquelas estimadas para o ano em que se prepara o orçamento e para o ano a que se refere o orçamento, bem como da despesa realizada no ano anterior, e as estimadas para o ano corrente e para o ano a que se refere o orçamento. Assim, as exigências da época cobriam cinco exercícios da receita e três da despesa, requisitos de transparências bem avançados para aquela época.

Importa aqui ratificar a amplitude que a Lei assumiu e a linguagem unificada, o que facilitou sobremaneira o desenho de sistemas tecnológicos, a partir de uma padronização codificada, das receitas e despesas, ou seja, todos os entes da Federação e os poderes legislativo e Judiciário, adotavam obrigatoriamente os mesmos programas, considerando apenas suas características específicas, mas o ementário geral era comum.

Em síntese, a tabela 6 a seguir demonstra as regras orçamentais mais significativas que convergiu o processo orçamental à execução e contolo na Lei n. 4320/64.

Tabela 6 - Fundamentos e regras básicas da Lei n. 4320 (1964).

Regime Contabilístico da Despesa	Regime de Competência ou do Acréscimo (As transações e outros acontecimentos são reconhecidos quando ocorrem, independentemente do momento em que as transações de caixa ocorrem)	Art. 35
Fortalecimento e positividade dos princípios orçamentários	Princípio da Universalidade (inclusão de todas as receitas e despesas no orçamento). Na Lei 4320/64 garantiu-se esse princípio para entidades da administração direta	Arts. 2º a 4º
Fortalecimento e positividade dos princípios orçamentários	Princípio da Anualidade(exercício financeiro coincidente com ano civil)	Arts. 2º , 34 e 35
Classificação orçamental – Econômica e Funcional-Programática	Implantação de classificação de qualificadores que, obrigatoriamente, deveriam constar na lei orçamentária, como os classificadores econômicos da receita e da despesa, e os classificadores orgânico, funcional e programático da despesa.	Arts.11 a 15
Classificação orçamental – Unidade do gasto- item e fonte	Incorporação de sumários da receita por fonte e da despesa por funções e tabelas explicativas	Arts.22 a 25

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

II.2 A FORMULAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: OS TRÂMITES NOS PODERES EXECUTIVO E APROVAÇÃO NO PODER LEGISLATIVO

II.2.1 As Reformas Antecedentes e a Sustentação para Formulação da LRF

A análise desse período de formulação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) necessariamente precisa ser reportada a maio de 1993, quando se deu início a gestão de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda e, posteriormente, sucedendo o Presidente Itamar Franco, que assumiu oficialmente o governo em 29 de dezembro de 1992 e finalizou sua gestão em 1º de janeiro de 1995, quando assumiu a presidência, por eleição direta, o Presidente Cardoso.

Ao assumir o Ministério da Fazenda Fernando Henrique Cardoso teve autonomia de dar prosseguimento as medidas que garantissem uma dependência de trajetória que antecederam à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo aplicadas um conjunto de medidas nas áreas fiscal, monetária e na gestão pública, que foram caracterizando o Plano de Ação Imediata (PAI) foi dividido em quatro partes, a seguir³⁸:

I – Etapa

Na primeira etapa foram estabelecidos controles e cortes nos gastos de manutenção, bem como introdução de mecanismos de eficiência e incremento da arrecadação, com medidas de combate a sonegação e circularização de informações para fortalecer a conta única do tesouro; retomada dos pagamentos das dívidas de estados e municípios com o governo federal; controle da alocação dos recursos dos bancos públicos; recuperação da saúde financeira dos bancos federais; e melhoria e expansão do programa de privatizações. Conforme Bresser (1986; 1994); Bacha (1986) e Pio (2001) fundamentados nos resultados dos Relatórios do Banco Central, os resultados de curto prazo foram substanciais: que geraram um aumento de US\$ 500 milhões (15%) nas receitas mensais de impostos, devido principalmente ao combate

³⁸ Os resultados do PAI podem ser analisados na sequência de relatórios publicados pelo Banco Central e publicados no portal do BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). (1995), *Relatório do Banco Central do Brasil* — 1994. Brasília, Banco Central. (Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2004/rel2004p.pdf>).

à sonegação fiscal; um corte de US\$ 6 bilhões nas despesas anteriormente incluídas no orçamento federal; a retomada dos pagamentos de estados e municípios ao governo federal.

II – Etapa

Na essência, essa etapa foi realizada pela complementaridade das medidas emergência, com objetivo de equilibrar o orçamento federal de 1994, que foi enviado ao Congresso em agosto de 1993. As medidas foram decididas pela equipe econômica em dezembro daquele ano e então submetidas ao Congresso pelo presidente Itamar Franco. Aquelas medidas não enfrentavam as causas estruturais dos desequilíbrios fiscais no Brasil, o que, para a maioria dos economistas heterodoxos, requeriria a aprovação de diversas mudanças constitucionais. Apesar de todos os esforços para controlar o déficit, 1994 incluía um déficit estimado de US\$ 22,2 bilhões — 4,9% do PIB (US\$ 456 bilhões em 1994).

Os esforços para equilibrar o orçamento foram intensos, mas o déficit fiscal estimado para 1994 atingiu um patamar US\$ 9,3 bilhões (2% do PIB). O governo optou então pela criação do chamado Fundo Social de Emergência (FSE)³⁹, um conjunto de medidas de ajuste para financiar o déficit restante. Conforme descrição de Pio(2001, p. 31), o FSE, inicialmente planejado para durar apenas dois anos gerava a necessidade de aprovação pelo Congresso de uma emenda constitucional que permitisse ao presidente zerar o déficit público corrigido com a inflação. O FSE dava ao presidente autoridade para contingenciar até 20% das receitas de todos os tributos federais, o que significava redução da participação dos governos multiníveis sobre gastos vinculados àqueles tributos contingenciados.

III – Etapa

Nessa terceira etapa as reformas tiveram um cunho constitucional e foram destinadas a aumentar a eficiência geral da economia e do governo, tais como : previdência, administração pública, modernização econômica, reforma tributária, orçamento e o federalismo fiscal.

³⁹ O FSE foi criado pela Emenda Constitucional nº1, de 1º de março de 1994, com objetivo sanear o Tesouro Nacional e buscar a estabilização econômica, desvinculando receitas e gerando grau de liberdade para o Governo Federal aplicar nas despesas de manutenção e investimento de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm)

IV – Etapa

Pode-se conceber que esta última etapa ocorreu com a implantação do Plano Real⁴⁰, a partir de uma programa criativo que desenvolveu um processo de conversão gradual de todos os contratos de uma moeda para a outra durante um período de transição que durou três meses, em busca da estabilidade, sem a necessidade de congelamento de preços.

Franco (1995); Do Prado (2005); Bacha (1986); Pio(2001) dentre outros pesquisadores desenvolveram análises e diagnósticos sobre a importância do Plano Real e sua correlação na trajetória, seja no programa de estabilidade econômica, seja nas diretrizes das políticas públicas, fundamentalmente, de cunho fiscal.

O plano de estabilização tornou-se público pela Exposição de Motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993, onde eram apresentadas as proposições gerais do Programa, que foi denominado Plano Real e derivou com a edição da Medida Provisória⁴¹ nº 434, de 28 de fevereiro de 1994, que foi convertida, após duas reedições, na Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994.

Na exposição de motivos o então Ministro da Fazenda (CARDOSO, 1993), que coordenou a equipe que formulou e implantou o Plano fazia uma manifestação nos itens 2 e 13:

...este Governo tem perseguido o equilíbrio fiscal como meta prioritária, consciente de que a desordem financeira e administrativa do Estado é a principal causa da inflação crônica que impede a sustentação do crescimento, perpetua as desigualdades e mina a

⁴⁰ No Brasil, o termo heterodoxo foi usado para estabelecer um contraponto aos programas de pesquisas e soluções que adotassem as preferências tradicionais da escola neoclássica, por exemplo.

⁴¹ A Medida Provisória (MP) é um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, em casos de relevância e urgência, que produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei. A MP foi introduzida na Constituição de 1988, que também definiu os pré-requisitos de "urgência e relevância" para sua edição, estabelecidos no art.62 e vigorou até 11 de setembro de 2001, anterior à Emenda Constitucional N. 32/2001, que pela primeira vez alterou as regras originais do art. 62 da Constituição Federal.

confiança nas instituições". (item 2). "A reorganização fiscal do Estado é a pedra fundamental do processo de estabilização, ainda que este requeira medidas adicionais para quebrar a 'inércia inflacionária' decorrente da indexação e, por fim, chegar ao estabelecimento de um novo padrão monetário estável"(item 13).

Assim, os analistas foram enfáticos em afirmar que a reforma monetária não traria sustentação ao equilíbrio das contas públicas se não ocorresse um ajuste fiscal. Franco (1995, p.232) um importante membro da equipe econômica, se expunha diretamente: "Claramente, se não houver ajuste fiscal simultâneo à estabilização, ela fracassará de forma rápida e retumbante".

A defesa do ajuste também integrou a necessidade de trazer para a União ajuste integral das contas públicas, incluindo, através do Programa de Ação Imediata, lançado pelo Ministério da Fazenda, em 1993 os governos multiníveis (Ministério da Fazenda, 1993, pp. 1- 2):

O diagnóstico sobre a causa fundamental da doença inflacionária já foi feito. É a desordem financeira e administrativa do setor público, com seus múltiplos sintomas ... O governo precisa arrumar sua própria casa e pôr as contas em ordem... A superinflação só será definitivamente afastada do horizonte quando o governo acertar a desordem de suas contas, tanto na esfera da União como dos Estados e Municípios.

Essa subdivisão não representa uma cronologia de ações sequenciais pois, muitas medidas foram tratadas de forma concomitante, inclusive com o apoio substancial das Medidas Provisórias (MP's). Monteiro (2000; 2010)⁴², ao analisar as Medidas Provisórias editadas

⁴² Jorge Vianna Monteiro foi professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio (Agosto de 1969-Dezembro de 2011) e professor do CIPAD-FGV. É o autor brasileiro mais profícuo no campo da *public choice*. Tem diversos livros e artigos publicados, dentre os livros podemos citar : Fundamentos da política pública (1982), Economia do setor público (1987), Macroeconomia do crescimento de governo (1990), Estratégia macroeconômica (1994), Economia & política: instituições de estabilização econômica no Brasil (FGV, 1997); As regras do jogo – o Plano Real: 1997-2000 (FGV, 2000); Lições de economia constitucional brasileira (FGV, 2004), Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa (FGV, 2007) e Governo & Crise: Escolhas Públicas no Brasil e no Mundo, 2007-2011 (FGV, Dezembro de 2011). Desde Março de 1993 edita a carta quinzenal de conjuntura, Estratégia Macroeconômica.

constata que, desde 1993, tomando como início do programa de estabilização, as MP's se tornam definidoras do Programa de Acção Imediata (PAI), e fazem ditar as regras do padrão de escolhas públicas que concentra poder decisório nos burocratas do Executivo – ou seja, o governo central acionou fortemente esse mecanismo, sem a participação efetiva dos legisladores. No decorrer do período de combate a inflação, amplia-se o volume e a diversificação do uso desse recurso institucional. Dentre as medidas de ajuste fiscal e na gestão pública, destaca-se Programa de Acção Imediata (PAI), que tinha como fundamento o equilíbrio do déficit orçamental, incluindo os governos multiníveis, fase que coincidiu também com cortes nos gastos públicos, mesmo

O crescimento desse dispositivo evoluiu de forma significativa entre o período de 1993 a 2001, prazo que é editado a Emenda Constitucional 32/2001, que definiu “freios” expedição de Medidas Provisórias.

Tabela 7 - Quantidade absoluta e relativa de MPs (julho de 1993 a setembro de 2001)

Períodos	Quantidade emitida de MPs	Percentual do total emitido de MPs^b
Jul 1993 ^c a jun 1994	210	3,5
Jul 1994 ^d a jun 1995	512	8,5
Jul 1993 ^c a set 2001	5.666	94,5
Jul 1994 ^d a set 2001	5.456	91,0
Out. 1997 a set. 2001 ^e	3.617	60,3

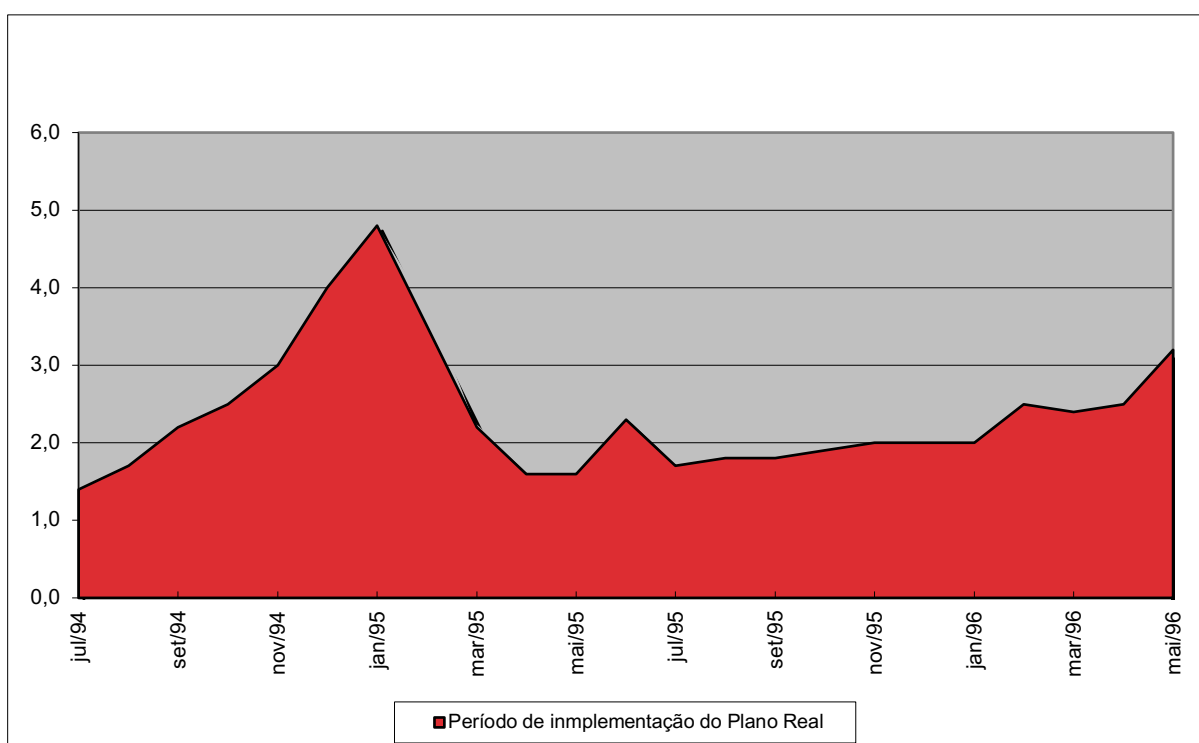
Nota. (a) novo regime de emissão de MP's: Emenda Constitucional N. 32, de 11 de setembro de 2001; (b) outubro de 1988 a setembro de 2001; (c) programa de acção imediata (PAI); (d) introdução do real; (e) período pós-crise asiática. Fonte: Adaptado de Monteiro (2010, p. 275).

As instituições governamentais são responsáveis pela formulação de políticas públicas e no sistema representativo de governo precisam de aprovação no parlamento para que haja funcionalidade do sistema de checks and balances, ou seja, os freios e contrapesos. Conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, há duas formas de alterar o sistema de decisão nas duas casas legislativas (Câmara e Senado Federal): a) havendo concordância do presidente da República, que se dispensa de usar seu poder de veto ou o utiliza, porém tem seu veto

derrubado por uma maioria qualificada no Legislativo; b) havendo discordância presidencial mais o uso do veto, que, todavia, é mantido em sua apreciação no Legislativo.

Nos anos 90, período de implantação do Plano Real, o Poder Executivo utilizou-se desse mecanismo top-down exercendo uma prática estabelecida no próprio texto constitucional (art. 62), ou seja: a política pública expressa em uma Medida Provisória somente pode ser alterada quando o próprio Executivo se dispõe a fazê-lo ou, muito improvavelmente, quando o Congresso Nacional, de um modo autônomo, traz pelo voto a Medida Provisória, para aprová-la, com ou sem emendas, ou ainda rejeitá-la.

Gráfico 1 - Evolução das Medidas Provisórias propostas pelo Poder Executivo(jul/1994-maio - 1996)
- O Poder de propor dos Burocratas



Fonte: Adaptado de Monteiro (1996, p. 184).

De facto, as pesquisas de Monteiro (1996; 2007; 2010) constataam que as ações de implementação do Plano Real ocorreram na sequência da trajetória (Gráfico 1) de várias medidas provisórias, que indicam um processo de autonomização da implantação das políticas públicas.

As medidas consistiam em forte controle e um “choque heterodoxo⁴³” na inflação, que já beirava 5000% a.a.. O Plano foi concebido por parte significativa de professores e pesquisadores que já tinham trabalhado em planos anteriores, como o Plano Cruzado, a partir das idéias de Pêrsio Arida, André Lara Resende, Francisco Lopes, Edmar Bacha e Eduardo Modiano, e Gustavo Franco. Os estudos e experiências desses autores serviram de base para formulação do Plano pelo então ministro Fernando Henrique Cardoso, que coordenou a equipe para formulação e implementação do Plano Real, a partir da criação de uma moeda indexadora – a URV, que foi transformada em indicador de preços e, na sequência, partiu da criação da nova moeda – o Real.

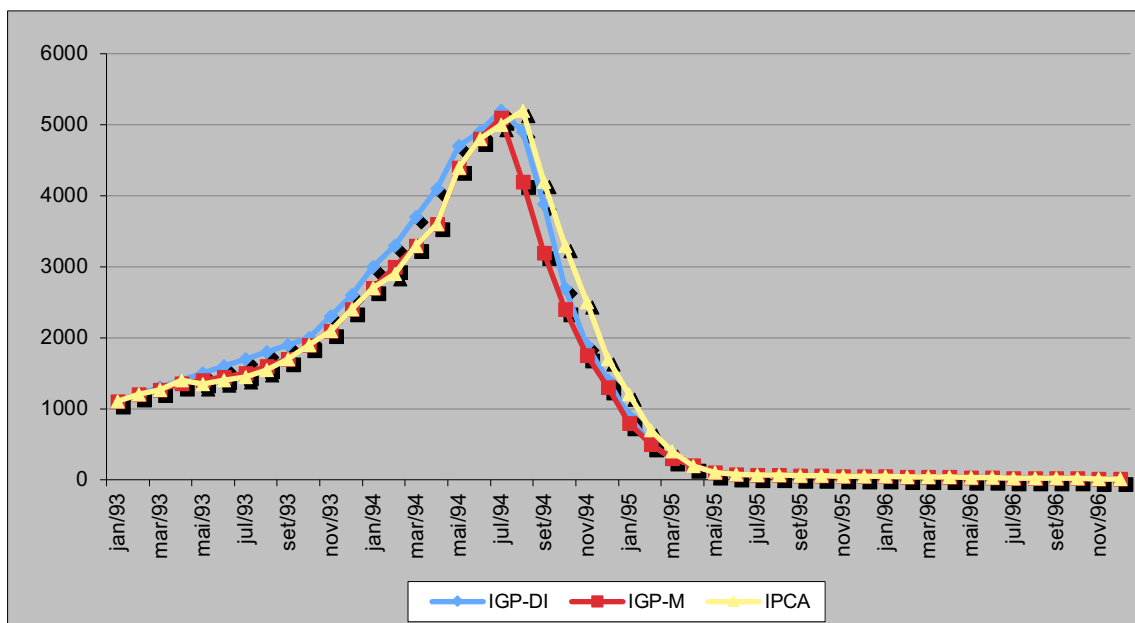
O sucesso da formulação e execução do Plano Real⁴⁴, que impôs o fim do regime inflacionário, elegeu o Presidente Fernando Henrique Cardoso no primeiro turno das eleições e gerou um clima de relativo otimismo para a gestão de Cardoso mas, por outro lado, grandes desafios na governação fiscal com os governos multiníveis, principalmente com os Estados brasileiros, que eram dependentes de uma receita inflacionária, onde o índice de preços chegou a bater a casa de 90% ao mês e em 1993, totalizou 2.708% a.a..

A inflação, medida pelo Índice Geral de Preços, da Fundação Getúlio Vargas chegou a taxa de 45% a.m., em junho de 1994 e mais de 5.000% a.a., quando acumulada no período. A taxa medida pelo mesmo indicador, caiu para 1% a.m. caindo para 15% a.a, no acumulado de 12 meses. O Gráfico 2, a seguir, demonstra a uniformidade e comportamento dos principais indicadores à época que registravam os índices de inflação, ficando explícito que, apesar de diferenças metodológicas, constata-se um comportamento semelhantes entre os três índices.

⁴³ Os choques heterodoxos caracterizaram as políticas econômicas adotadas no combate à inflação, tendo como premissa do controle rigoroso de preços em todos os níveis durante um período determinado de tempo e forma adotados a partir do final dos anos de 1970, com destaque para Argentina, Israel, Bolívia e Brasil. O objetivo do Choque Heterodoxo foi conduzir a estrutura de reajustes periódicos da economia à média das rendas reais dos agentes econômicos, através do congelamento pleno dos preços, imperando o princípio da neutralidade distributiva após o fim da indexação. (Nakano & Pereira, 1986).

⁴⁴ Plano Real foi um plano que criou a nova e atual moeda brasileira- o real. O Plano foi antecedido por uma reforma monetária, que criou uma “moeda ponte” - a Unidade Real de Valor (URV), que serviu de âncora entre os cruzeiros reais e nova moeda, ou seja, um Sistema bi-monetário, até a introdução consolidada do Real. Em julho de 1994, a URV equivalia no momento de criação do real a 2.750 (dois mil, setecentos e cinquenta cruzeiros reais) e na data da conversão o real também era equivalente a um dólar-americano. A transformação de reais de 1994 em cruzeiros de 1942, por exemplo, é necessário multiplicá-los por $2,75 \cdot 10^{15}$. Tal fato demonstra em números o intenso processo inflacionário brasileiro entre 1989 e 1994. Há larga literatura na economia brasileira sobre esse período destacamos o trabalho de Abreu (2014).

Gráfico 2 - Comportamento e evolução dos índices inflacionários (IGP-DI, IGP-M e IPCA)



Fonte: Adaptado do Banco Central.

Couto e Abrucio (1999), Leite (2001) e Loureiro e Abrucio (2002) analisaram no contexto da administração pública as relações financeiras entre a União e os governos multiníveis incrementais, que ocorreram após os efeitos do Plano Real.

Segundo Abrucio (1998), os governos multiníveis, puxados pelos Estados atuaram de forma não cooperativa com relação à União a partir de uma defesa da soberania federativa definida na Constituição de 1988, junto-se a negação do pagamento de suas dívidas com o Governo Federal. Na análise do Governo Federal, também havia um descompasso dos Estados em não adotar medidas que fortalecessem o ajuste macroeconômico. Por outro lado, decorrente das fragilidades da política regional do Governo Federal, os Estados utilizavam-se do ICMS para prática descordenada de incentivos fiscais, sem considerar os efeitos e resultados para os estados e para o mercado interno. O descontrole também ocorreu no sistema financeiro dos bancos estaduais, que financiara sem lastro muitos estados brasileiros, principalmente os de maior peso financeiro na federação, como: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Os estados se utilizaram desse sistema para endividar o tesouro nacional e comprometer o papel de estabilidade monetária do Banco Central.⁴⁵

Este modelo foi consagrado como moral hazard nas finanças públicas, concedia autonomia aos governos multiníveis e, contraditoriamente, não definia medidas de responsabilidade fiscal. Os governos multiníveis puderam gastar além da receita fiscal, com a complacência dos órgãos de controle, os governos multiníveis transferiram o ônus da dívida para a União, que socorria o desequilíbrio dos inadimplentes. A questão do endividamento de curto e longo prazos progressivo dos governos multiníveis tornou-se um gravíssimo problema e de solução merecedora de uma nova concertação fiscal e federativa.

Em linhas gerais, convergem em um ponto: um cenário que a partir de 1994, a necessidade de uma recentralização do poder no Governo Federal, que deveria criar condições para a realização das reformas fiscais integradas com os governos multiníveis. A amplitude e profundidade da crise definiu o passo da urgência para o esforço de aceitar novas medidas. Nessas condições, os legisladores e os governadores estavam dispostos a dar a Fernando Henrique Cardoso (primeiro como Ministro da Fazenda, depois como Presidente) maiores graus de liberdade para implementar políticas Mainwaring (1997, p. 104). Tal situação, e o apoio político já sendo construído por Cardoso, foi gerando o consenso em torno da idéia de estabilização monetária, ajustamento fiscal e reformas do Estado. Vale também salientar, que novos governadores assumiram os estados em condição de falência financeira, o que os fez depender do centralismo financeiro do Governo Federal, em troca do apoio das decisões definidas pelo presidente (Abrucio, 1998, p. 220).

Nesse atual contexto, o Presidente Fernando Henrique Cardoso foi eleito em 1994, com a repercussão e influência gerada pela formulação do Plano Real, primeiro programa de estabilização bem sucedido desde as experiências da década de 1980, após uma sucessão de fracassos acumulados em planos de estabilização desde 1986, que possibilitou uma extração de lições pela dependência retrospectiva da trajetória. No período do primeiro mandato do

⁴⁵ Assim como uma das funções clássicas do Banco Central é o de ser prestamista de última instância no mercado financeiro doméstico, minorando o risco de iliquidez no sistema, o Governo Federal brasileiro, por meio do Tesouro Nacional e do próprio Banco Central, agia como “prestamistas de última instância” dos governadores e municípios.

Governo Cardoso, verificou-se um grande interesse governamental em sustentar o plano de estabilização e exercer esse poder sobre os Estados e Municípios brasileiros, considerando a necessidade de se estabelecer um novo paradigma de regra fiscal, haja vista uma perspectiva incremental já estabelecida com arenegociação da dívida com os governos multiníveis. Nesse contexto, o sucesso plano real nessa dimensão criou a abertura e perspectiva para aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II.2.1.1 A Formulação da LRF no Poder Executivo⁴⁶

A LRF se constitui como regra fiscal mais importante para o contexto das finanças públicas no Brasil. Atingiu sua maioridade sendo responsável pela regulamentação de parte do Capítulo – das Finanças Públicas da Constituição Brasileira de 1988 surgindo, de forma concomitante, em um contexto vinculado diretamente pela reforma do Estado brasileiro, sob inspiração da Nova Gestão Pública, foi publicada em 4 de maio de 2000.

A Reforma do Estado brasileiro, sob inspiração da NGP veio no bojo da emenda Constitucional. Esta gestação da LRF remete-se à Assembleia Nacional Constituinte, quando surgiu como um código de finanças públicas. Dez anos depois, a emenda constitucional da reforma administrativa trouxe um comando pedindo que o Presidente da República enviasse ao Congresso o projeto de lei complementar de que trata o artigo 163 da Carta Magna. O Poder Executivo Federal enviou o projeto convergindo princípios e também regras que, necessariamente, geraria alguma polêmica na época. O Congresso Nacional, por sua vez, aprimorou a proposta, mudou a estrutura e ampliou o alcance, tendo o substitutivo sido aprovado por quórum de emenda constitucional. Poucos meses depois, o Supremo.

⁴⁶ A descrição dessa seção estará embasada no guião de entrevistas concedidas para este trabalho e que se encontram no anexo da pesquisa. Relevantes subsídios e documentação serviram para este trabalho também e foram extraídos do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), instituição ligada à Fundação getúlio Vargas, que nos forneceu toda documentação necessária para elaboração do trabalho. Portanto, além de arquivos históricos, destacamos as seguintes pesquisas: Responsabilidade Fiscal no Brasil: uma memória da Lei, elaborada por José Roberto Afonso e Lei de responsabilidade Fiscal: Histórico e Desafios, publicada pela FGV Projetos, com Instituto de Direito Público (IDP), em Brasília. Ambos estão disponíveis nos portais (<https://fgvprojetos.fgv.br/publicacao/cadernos-fgv-projetos-no-15-lei-de-responsabilidade-fiscal-historicos-e-desafios>) e (<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6941/364.pdf>)

A análise da LRF passa, necessariamente, pela avaliação do modelo federativo brasileiro pois, o paradigma da estabilização econômica, iniciado a partir de meados da década de 1990, representou para o Brasil o desafio de ordenar suas políticas públicas com a inclusão dos governos multiníveis.

A estabilização, que fora advinda com o Plano Real, trouxe um conjunto de medidas e procedimentos devidamente enquadrados no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), apresentado em setembro de 1995.

O Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) teve como referência a Nova Gestão Pública (NGP) que, de acordo com o documento original, “a reforma passaria a ser orientada predominantemente pelos valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços”, (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 16). Inaugurado no Governo Fernando Henrique Cardoso, teve à frente o então Ministro Bresser- Pereira, que descreveu a influência do modelo inglês, mesmo mencionando que, fora a obra de Osborne e Gaebler – Reinventing Government (RG) a que mais o influenciara para concepção do Plano Diretor da Reforma do Estado.

A referência e a base conceitual sobre as teorias da NGP foi explícita por Bresser-Pereira (2000, p. 11), onde declara: “Já tinha algumas idéias a respeito, já que orientara alunos e presidira a comissão que reformulou a pós- graduação em administração pública na Fundação Getulio Vargas/SP. Conhecia muito bem a administração pública burocrática, conhecia a teoria e a prática da administração de empresas e tinha uma idéia da administração, que eu chamaria um pouco adiante de “gerencial”, através da leitura do livro de Osborne e Gaebler (1992), Reinventando o Governo. Mas precisava conhecer muito mais a respeito das novas idéias. E foi o que fiz, viajando para a Inglaterra logo no início do governo e começando a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto.”

Guerreiro Ramos (1983), destacou que os estudos e práticas administrativas brasileiras recebiam muita influência dos modelos estrangeiros, em especial do norteamericano. Prestes Motta, Alcadipani e Bresler (2001) descrevem a influência brasileira dos “estrangeirismos”,

sem que haja um fundamento e preocupação em convertê-los as características regionais, o que não seria uma característica recente, pois o Brasil sempre adotou como prática a conversão do modelo europeu.

Conforme Bresser-Pereira (1997), em discurso de apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Senado Federal, os objetivos seriam: aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhes são próprias; transferir da União para os Estados e municípios as ações de caráter local.

Nesse contexto, o panorama fiscal e financeiro dos entes federativos estaria enquadrado no bojo das reformas, sob uma condição top-down de medidas de ajuste, que incluiriam os governos multiníveis. A política macroeconômica de juros altos do governo federal, queda de receitas e transferências, levou os governos multiníveis, que haviam contraído dívida, a uma situação extremamente difícil e, obviamente, frágeis às soluções coordenadas pelo Governo Federal, dentro no paradigma da Nova Gestão Pública.

Nesse mesmo período, entrou na agenda política dos policy-makers latino-americanos, e não somente dos brasileiros, o diagnóstico, que se tornou mainstream no âmbito internacional, da necessidade de resolver o problema social doméstico – no caso do Brasil, inclusive os governos multiníveis, como pressuposto para a sustentabilidade do próprio processo de estabilização monetária.

Portanto, em 13 de abril de 1999, o Poder Executivo Federal enviou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse projeto tramitou de acordo com a legislação brasileira bicameral, ou seja, passou em princípio pela Câmara dos Deputados e, posteriormente, pelo Senado Federal. Na Câmara dos Deputados o projeto de Lei Complementar foi recepcionado e publicado no Diário da Câmara dos Deputados, com a seguinte descrição:

Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999 (Do Poder Executivo)
Mensagem nº 483/99 Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art.

169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

A rigor o PLP N.18/1999 foi gestado na Assembleia Nacional Constituinte, quando se discutiu um código de finanças públicas. A construção desse projeto, como tem-se descrito, integra um conjunto de ações incrementais, que não tiveram início no momento da entrada do Projeto de Lei Complementar na Câmara dos Deputados, em abril de 1999.

O início do processo ocorreu anteriormente, a partir da conjugação de um conjunto de fatores econômicos, históricos, institucionais e conjunturais. Dez anos depois, a emenda constitucional da reforma administrativa trouxe um dispositivo que comandou ao Presidente da República o envio ao Congresso de um projeto de lei complementar, que regulamentasse o artigo 163 da Constituição de 1988.

Cabe demonstrar os dispositivos que estão integrados na natureza da formulação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o artigo 30, que trata a Emenda Constitucional N.19, de 4 de junho de 1998 e os Art.163-169, que contemplaram o Capítulo – das Finanças Públicas.

Em agosto de 1998, ocorreu a crise russa e o Governo Federal precisava dar uma resposta para a crise interna, pois era um ano eleitoral e a crise se aprofundava. Todavia Martus Tavares, ressalva que o principal problema foram as questões estruturais geradoras da crise fiscal:

Na realidade o que nos levou à elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a nossa própria crise fiscal. Evidentemente, que essa crise, que era interna, ela foi potencializada pelos efeitos da crise da Rússia, como eu já mencionei. Então, a crise da Rússia, em agosto de 98, criou em nós um pensamento unânime de que a gente precisava dar uma resposta estrutural para as questões fiscais e precisava se as respostas estrutural e deveria ser a mais definitiva possível mais

elaborada possível e mais organizada possível então a lei de responsabilidade fiscal na realidade é um código de finanças pública onde se estabelece diretrizes restrições limites de gastos então é uma coisa que foi uma resposta a nossa própria crise fiscal com Tudo potencializado Pelos efeitos da crise da Rússia nesse caso os efeitos da crise da Rússia principalmente eram visíveis pelo lado da suspensão de financiamento externo as dificuldades de continuar o padrão os limites de financiamento externo a partir da crise da Rússia se imaginava que teríamos restrições de crédito e tivemos restrições de crédito e o Brasil precisava fazer seu dever de casa de forma acelerado imediata e foi isso que nós fizemos com a elaboração da lei.⁴⁷

No processo de formulação, aqui cabe mencionar a estruturação da equipe e o papel dos policy makers. No caso da LRF, esse processo foi coordenado por Martus Tavares⁴⁸, que era funcionário da Secretaria do Tesouro Nacional, desde 1986, onde foi responsável pela coordenação na elaboração de oito orçamentos, inclusive ocupando as funções de Diretor do Departamento de Orçamentos, do então Ministério da Economia. Profissional com larga experiência nas questões da gestão orçamental e no processo de implantação do Programa de Estabilização Fiscal, bem como filiado ao partido do então Presidente Fernando Henrique Carsoso, o PSDB, obteve trânsito junto aos poderes constitucionais, de forma especial o parlamento brasileiro.

Nesse contexto, Tavares e o grupo de técnicos que ficaram vinculados ao Ministério do Planejamento, dentre eles: José Roberto Rodrigues Afonso (entrevistado nessa pesquisa), Álvaro Manoel e Selene Peres Peres Nunes, integraram a equipe que pode ser considerada não apenas “fazedores de políticas” (policy makers), mas como “empreendedores de políticas” (policy entrepreneur).

⁴⁷ Ver, sobre aprofundamento dessa questão. entrevista com Martus Tavares, em 21 de maio de 2018

⁴⁸ Ver, a propósito, informações do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP)

(<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/tavares-martus>)

O protagonismo é perceptível em entrevista concedida por Martus Tavares na tese de Cristiane Kerches da Silva Leite. (Leite, 2005, p.87):

Quando veio a crise russa, nós fomos para frente do pelotão e para a linha de tiro. A gente radicalizou na política fiscal. Vamos ter que fazer um programa plurianual, esta coisa de equilíbrio não dá mais... A poupança externa já vinha dando sinais desde a crise do México (95) que estava mudando... A coisa podia ir embora a qualquer momento.

Essa liderança e a formação da equipe de “empreendedores de políticas” foi ratificada 13 anos depois do depoimento anterior, quando Tavares concede entrevista para essa pesquisa. Afonso (2002) ressalta ainda que foi a Reforma Administrativa que recuperou um dispositivo constitucional criado pela Assembléia Constituinte de 1988 sendo a lei complementar sobre finanças públicas o primeiro dispositivo do capítulo constitucional com tal denominação, uma menção jamais realizada numa Constituição Republicana, que contemplasse normas sobre as peças orçamentárias, nas amplitudes das três peças do orçamento brasileiro - o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Figura 3 - Projeto de Lei Complementar N.18/1999 (origens da LRF)

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR
Nº 18, DE 1999
(Do Poder Executivo)
MENSAGEM Nº 483/99

Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

(AS COMISSÕES DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA; DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO; DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54); E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO. CONSTITUA-SE COMISSÃO ESPECIAL NOS TERMOS DO ART. 34, II, DO RICD. PUBLIQUE-SE.)

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

TÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável.

Art. 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 1º Nas referências a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, constantes desta Lei Complementar, entendem-se compreendidos:

I - os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, o Ministério Público e os Tribunais e Conselhos de Contas; e

II - as respectivas administrações diretas, autarquias, fundações públicas e empresas estatais dependentes.

§ 2º Nas referências a Estados, constantes desta Lei Complementar, entende-se incluído o Distrito Federal.

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei Complementar, entende-se como:

I - **ente da Federação:** a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - **esfera federal de governo:** a União;

III - **esfera estadual de governo:** os Estados e o Distrito Federal, conjuntamente considerados;

IV - **esfera municipal de governo:** os Municípios, conjuntamente considerados;

V - **empresa estatal dependente:** a sociedade cuja maioria do capital social, com direito a voto, pertença, direta ou indiretamente, a qualquer ente da Federação e que dele receba quaisquer recursos financeiros, ressalvados os que sejam destinados:

a) à subscrição de participação acionária;

b) ao pagamento pelo fornecimento de bens ou pela prestação de serviços, a preços e condições usualmente praticadas no mercado;

c) à amortização de empréstimo ou outro financiamento que tenha sido concedido, bem assim ao pagamento dos juros e encargos respectivos; e

d) a instituições financeiras estatais, para financiamento dos programas de que tratam o art. 159, inciso I, alínea c, e o § 1º do art. 239, da Constituição Federal;

VI - **endividamento:** o processo de captação de recursos mediante operação de crédito;

VII - **operação de crédito:** o compromisso assumido, em moeda nacional ou estrangeira, com credores residentes e domiciliados no exterior ou no País, assim caracterizado toda e qualquer obrigação decorrente de mútuo, abertura de crédito, emissão ou aceite de títulos de dívida pública, aquisição financiada de bens, venda a termo de bens com pagamento antecipado, arrendamento mercantil (leasing) e outras a estas semelhantes;

VIII - **dívida pública:** o montante das obrigações financeiras assumidas em virtude de tratados, leis, contratos, acordos ou convênios;

IX - **receita tributária disponível:** a receita correspondente ao produto da arrecadação de

Conforme Weder (2013, pp. 47- 48), na Câmara dos Deputados foi constituída uma “Comissão especial destinada a apreciar e proferir parecer ao projeto de Lei Complementar nº18 de 1999” (Figura 3). Para presidência da comissão especial foi escolhido o deputado Joaquim Francisco, do Estado de Pernambuco e o Deputado Pedro Novais, do Estado do Maranhão, como relator da matéria, que foi assessorado por consultores do Poder Legislativo,

especialistas em orçamento e finanças públicas, dentre eles: Eugênio Greggianin e Weder de Oliveira.

Weder de Oliveira, que à época da elaboração da LRF, contribuiu como consultor de orçamento e fiscalização financeira na Câmara dos Deputados, de 1999 a 2003 e hoje integra o quadro do Tribunal de Contas da União (TCU), ocupando o cargo de ministro- substituto e o relator da LRF na Câmara Deputado Pedro Novais fazem parte dos entrevistados, que compõem o guião de entrevistas dessa pesquisa.

O processo de formulação, de forma específica ao corpo de atores públicos, conseguiu convergir um grupo de técnicos e profissionais que fortaleceram a proposta da regra fiscal. Importa também mencionar o papel do relator nesse processo, haja vista que o mesmo era servidor do Ministério da Fazenda e já houver ocupado o cargo de secretário da fazenda do Estado do Maranhão em duas oportunidades, ou seja, o técnico com habilidade política para negociar o projeto, inclusive com trânsito na negociação com os Estados brasileiros. Conforme Jobim (2015):

É bom lembrar que o envio da LRF não foi nada gratuito. Na verdade, tivemos em 1998 a crise da Rússia e em janeiro de 1999 a crise da desorganização fiscal estadual. Era fundamental enviar esse projeto para tentar compor essas duas crises. Ele entrou na Câmara em 15 de abril de 1999 e em 25 de janeiro de 2000 foi aprovado. O deputado Pedro Novais foi um grande negociador. É preciso destacar a importância da escolha de um relator, que deve ser capaz de produzir a escolha da maioria. O deputado Pedro Novais tinha essa característica, ele fazia uma circulação imensa.

Pedro Novais, inclusive foi chamado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, que publicou nos seus Diários da Presidência o seguinte trecho:

...existe também a Lei de Responsabilidade Fiscal, que vamos aprovar, já chamei, e veio falar comigo, o relator Pedro Novais; ele

veio como José Sarney Filho. Eu disse que queria só duas coisas: urgência e que as modificações fossem feitas em cooperação com a área do governo que está cuidando dessa matéria. Ele concordou, mas vou ter que falar com o Geddel. Ele é o homem do PMDB e temos que estar de olho, sobretudo, na urgência disso.

Em 15 de abril de 1999 o Projeto de Lei Complementar nº 18, que gera a matriz da Lei de Responsabilidade Fiscal é apresentado à Câmara Federal onde, por sete meses, passa por uma ampla e intensa discussão.

Afonso (2010) descreve que o projeto de lei, ao chegar na Câmara Federal, despertou uma dúvida, haja vista que o projeto não tratava da regulamentação sobre normas gerais do orçamento e contabilidade públicos, ou seja, a tramitação do projeto e hoje Lei de Responsabilidade fiscal convive com a Lei n. 4.320 de 17, de março 1964 e, na realidade, dúvidas posteriores foram surgindo na convivência de duas legislações elaboradas e recepcionadas pela Constituição de 1988.

Importa também mencionar o processo de formulação destas legislações, a Lei n. 4.320/64, elaborada e fortemente influenciada pelo Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS), de origem americana e na esteira do modelo weberiano. A Lei de Responsabilidade Fiscal, como instrumento derivado do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE), apresentado por Beresser Pereira, já sobre o manto da Nova Gestão Pública.

Porém, este era o caso da lei complementar prevista no parágrafo 9º do artigo 165 da mesma Carta Magna, porém, o próprio Congresso, na emenda da reforma administrativa, havia cobrado do Executivo um projeto para regulamentar expressamente o artigo 163, como já foi comentado. Procederam à regulamentação, no entanto, sem fazer referência à lei complementar citada na seção dos Orçamentos.

De fato, como demonstrado nos estudos no campo da public choice por Vianna (1996; 2007; 2010), as ações do ajuste fiscal ocorreram a partir da edição de medidas provisórias. Leite (2005), descreve que o anteprojeto da LRF foi enviado pelo então Ministro da Casa Civil, do

Presidente Cardoso para o Congresso promover previamente as discussões, esse fato inovador ocorreu para o período de dezembro de 1998 a março de 1999, ou seja, bem diferente do que houvera nos dispositivos que foram aprovados com base em medidas provisórias.

O Poder Executivo Federal deixou evidente a percepção de que, por se tratar de um projeto complexo, que nomeadamente estabelecia um novo regramento fiscal no governo federal e nas estruturas multiníveis governamentais, gerando impactos significativos nas relações intergovernamentais, seria necessário promover um processo de apresentação, discussão e convencimento junto aos atores políticos implicados.

Houve um amplo processo de discussão e divulgação do anteprojeto de lei, além de ser colocado à época na rede mundial de computadores, abriu espaço e recepcionou mais de 5000 sugestões.

Órgãos governamentais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituição, como já descrita, vinculada ao Ministério do Planejamento editou e distribuiu 215 mil exemplares de 23 livros (todos de especialistas e instituições, nenhum de sua autoria) e 38 mil CD-ROM. A Escola de Administração Fazendária (ESAF), vinculada ao Ministério da Fazenda à época, também produziu cartilhas didáticas, manuais de orientação e promoveu diversos seminários sobre o tema da regra fiscal, especificamente a LRF. O Banco do Brasil também elaborou cartilhas orientativas para prefeitos e gestores públicos. No total, havia um arquivo com mais de 1500 títulos sobre governação fiscal, considerando a LRF, tendo um registro em dois anos de mais de 400 mil acessos e 600 mil downloads, dentre diversas outras iniciativas que tiveram a colaboração das entidades representativas dos estados e municípios.⁴⁹

Importa mencionar que a LRF, como qualquer regra fiscal que tenha essa profundidade e amplitude, pode ser considerada uma regra fiscal que teve baixa resistência na Câmara

⁴⁹ A Consulta livre de todo o acervo poderia ser realizada no portal do Banco Federativo, que era mantido pelo BNDES (www.federativo.bndes.gov.br). Todavia, infelizmente, o portal foi desativado e o material encontra-se disperso em alguns portais do Governo, de forma mais específica, no portal da Secretaria do Tesouro Nacional (www.tesouro.fazenda.gov.br) e no portal do economista José Roberto Afonso (<https://www.joserobertoafonso.com.br>).

Federal, pois foi aprovada com 385 votos a favor (81,7% dos votos válidos), 86 contra e 4 abstenções. Quando o projeto subiu para o Senado Federal o placar foi de 60 (85,7% dos votos válidos) votos a favor, 10 contras e 3 abstenções.

Considerando a situação financeira internacional e a realidade de conjuntura fiscal o projeto da LRF teve boa aceitação no Congresso, a ponto de ser aprovado em apenas nove meses na Câmara. Depois de 27 reuniões da comissão especial, o parecer favorável, mas com alterações (na verdade, um substitutivo) do Relator Pedro Novais, foi proferido em 02.12.1999. A votação em Plenário começou em 20.01.2000 e a aprovação deu-se em 25.01.2000.

José Roberto Afonso, sobre o placar elevado, também se manifesta:

Sobre o placar elevado, acrescenta-se que apenas a emenda regulando a aplicação compulsória de recursos tributários no sistema único de saúde teve aprovação no Congresso Nacional por quórum superior à LRF no ano 2000, que chega com 6 meses de atraso à Câmara, a contar de 05 de junho de 1998 (data da promulgação da EC nº 19/98, que previa envio do projeto à Câmara até dezembro de 1998). A Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 04 de maio de 2000, estabelece três tipos de regras: metas gerais e limites para indicadores selecionados; mecanismos institucionais de correção para os casos de descumprimento temporário; sanções institucionais para o não- cumprimento definitivo. Tavares (2005, pp. 96-97) destaca catorze pontos da lei, relacionados à responsabilidade, disciplina e transparência, dentre estes pontos podemos destacar: a) a fixação de metas fiscais e a correção de desvios; b) gastos em caráter permanente precisam indicar fontes de recursos sustentáveis; c) estabelecimento de limites para dívida e gastos de pessoal, como base na Receita Corrente Líquida; d) estabelece a obrigatoriedade dos governos elaborarem relatórios bimestrais e quadrimestrais da situação fiscal e financeira, bem como dar ampla publicização destes dados; e) fixação de controles institucionais e sanções aos gestores públicos.

Conforme Weder (2013, p.48), a rápida tramitação ocorreu pela necessidade articulada do governo federal de retomar a credibilidade no mercado financeiro internacional e sequencialmente, agilizar sua aprovação, considerando as eleições municipais no ano de 2000.

Abrúcio (2002) e Samuels e Abrúcio (2000), destacam sobre a autonomia fiscal e política que os governos multiníveis tiveram após a Constituição Federal de 1988, com incremento de receita e ampliação da base tributária. Numa situação em que o governo federal enfrentava uma “restrição orçamental fraca”, devido à existência de inflação, não é inusitado que as operações de socorro tenham sido freqüentes. Neste período, portanto, as tentativas realizadas pelo governo federal para tentar impedir este comportamento foram extremamente limitadas.

A redução da inflação promovida pelo Plano Real também promoveu uma restrição orçamental e na sequência um endurecimento no socorro do governo federal aos governos multiníveis. Até a edição da LRF havia um formato de empréstimo denominado Antecipação de Receita Orçamental (ARO), uma espécie de “cheque especial”, que já havíamos mencionado a sua criação pela Lei. N. 4320/64 e que, no decorrer do processo orçamental, foram se transformando em mecanismos de endividamento dos governos e comprometimento dos governos subsequentes, a partir do uso abusivo destes recursos que comprometiam as despesas correntes.

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com o caput do art. 1º, consiste em estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”.

Por sua vez, o parágrafo primeiro desse mesmo artigo procura definir o que se entende como “responsabilidade na gestão fiscal”, estabelecendo os seguintes postulados, tais como : ação planejada e transparente prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar;

Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo.

Segundo Rezende e Afonso (2004, p. 32), algumas normas citadas acima, que foram estabelecidas na lei, incorporaram princípios já presentes em regras anteriores: a) limites para gasto com pessoal – a remuneração dos servidores públicos não deve ultrapassar 60% das receitas líquidas correntes (Art. 18 ao 20; restabeleceu os conceitos e princípios básicos da Lei Camata II, em vigor na época, revogando-a); b) limites para o endividamento – o Senado pode aprovar uma revisão dos limites atuais da proposta pelo presidente da República e os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento que foram incluídos vão passar a integrar a dívida consolidada para fins de aplicação do limite (Art. 29 a 30; mantendo as exigências da Resolução do Senado Federal nº 78/98); c) exigências para a formalização do pleito de contratação de operações de crédito: prévia e expressa autorização no texto da lei orçamentária; inclusão dos recursos no orçamento, exceto ARO; observância dos limites e condições fixados pelo Senado; atendimento da “regra de ouro” Greggianin e Oliveira (2000, p. 19). (Art. 32; incorporando as exigências que já constam na Resolução do Senado Federal nº 78/98, que passam, com a promulgação da LRF, a ter um caráter de permanência); d) as ARO (antecipação de receita orçamentária) estão proibidas no último ano de mandato e enquanto houver outra operação ainda não integralmente resgatada (Art. 38; esta proibição já estava presente na Resolução do Senado Federal nº 78/98).

Dentre as inovações que a LRF implementou, está um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal. Os Estados e Municípios tiveram que se preparar para fazer previsões de médio prazo (3 ou 4 anos) para suas receitas e despesas e acompanhá-las mensalmente, além de dispor de um bom sistema de controle de suas finanças, principalmente da dívida (Artigos 4º ao 10) (Greggianin & Oliveira 2000). Os autores também enfatizam as novidades da Seção I da LRF, sobre geração de despesa. Os artigos 16 e 17 tratam da provisão para as despesas correntes. As autoridades públicas não podem tomar medidas que criem despesas futuras que durem mais de dois anos sem apontar para uma fonte de financiamento ou um corte compensatório em outros gastos. Os artigos 21 a 23 tratam da provisão especial para anos eleitorais.

A lei também proibiu que governadores e prefeitos, em último ano de mandato, antecipem receitas tributárias por meio de empréstimos de curto prazo, inclusive as operações do tipo

ARO, mencionadas anteriormente para concessão de aumentos de salários e contratação de novos servidores.

Em dezembro de 2001, foi sancionada a Resolução do Senado nº 43. Esta resolução manteve as condições da RSF nº 78/98, mas transferiu do Banco Central (Bacen) para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) o poder de decidir sobre os pedidos de endividamento dos governos subnacionais. A Resolução do SF nº 78/98 marcou a inserção da análise técnica do BC no processo de pedido de autorização para contratação de qualquer operação de crédito dos Estados no Senado Federal. Ou seja, os pedidos dos Estados devem passar antes por análise técnica do Banco Central. Em dezembro de 2001, a Resolução do SF nº 43/01 estabeleceu a regulamentação parcial da LRF para Estados e Municípios, ao estabelecer, entre outros pontos, que a STN funcionaria como um filtro dos pedidos de endividamento dos Estados (caput dos art. 29 e 30).

Nesse contexto também, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) vem funcionando, na prática, como órgão de assessoramento do Senado Federal, avaliando as solicitações de contratação de operação de crédito dos Estados e Municípios. Cabe ao órgão a emissão de parecer que é encaminhado ao Senado Federal.

Todavia, a Resolução nº 43/01 regulamenta a LRF para Estados e Municípios, mas deixa de fora a União. O projeto que regulamentaria a LRF para a União não foi regulamentado até hoje (2º semestre de 2019). Outra questão é a não regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal, prevista no texto da LRF.

Atualmente, a STN ainda continua editando as regras assumindo uma natureza top down no processo, sem consulta aos demais entes da federação, Estados e Municípios.

II.2.1.2 A Formulação da LRF e o Processo no Poder Executivo

A análise desse período de formulação da Lei de Responsabilidade Fiscal necessariamente precisa ser reportada a janeiro de 1995, quando se deu início ao mandato do então Presidente Fernando Henrique Cardoso que sucedeu três presidentes sobre um clima otimista,

considerando o controle do processo inflacionário, em que o índice de preços bateu a casa de 90% ao mês.

O PLP N.18/1999 foi encaminhado com a seguinte mensagem:

“Este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que tem por objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia (...)”;

“Com a conformação desse arcabouço legal (...) assegura-se uma disciplina eficiente para evitar déficits recorrentes e imoderados, e expansão indesejável da dívida pública (...)”
“Buscou-se, assim (...) também construir compromisso em favor de um regime fiscal capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável”.

O projeto tramitou de acordo com a legislação brasileira bicameral, ou seja, passou em princípio pela Câmara dos Deputados e, posteriormente, pelo Senado Federal.

Desde o período imperial o Poder Legislativo Brasileiro segue uma estrutura bicameral, parcialmente copiada da Constituição americana de 1787, que na realidade remonta ao período greco-romano. Conforme Tsebelis e Money (1997), que trabalharam estatisticamente com dados do Europa Yearbook, relativo ao ano de 1994, dentre 56 países (29%), de um total levantado de 192 eram bicamerais. Atualmente, conforme dados da Inter-Parliamentary Union 50, dentre 193 Estados pesquisados, cerca de 39% são bicamerais.

O Poder Legislativo no Brasil adota a estrutura bicameral, que foi mantida na Constituição de 88: Congresso Nacional, composto de Câmara dos Deputados e Senado Federal. A primeira,

⁵⁰ Sobre o tema, cabe conhecer as pesquisas realizadas pela *Inter-Parliamentary Union*, uma organização composta por parlamentos nacionais de todo o mundo, criada em 1889 e hoje integra temos 178 parlamentos de membros e 12 membros associados. Importa mencionar o trabalho recente de pesquisa de Araújo (2017).

composta de representantes do povo, eleitos em voto proporcional, em cada Estado e no Distrito Federal, a cada quatro anos; e o Senado, com três representantes por Estado e Distrito Federal, por oito anos, e renovação a cada quatro anos de um e dois terços dos senadores.

As modalidades de votação dos projetos de lei no Congresso Nacional seguem um rito convergente ao regimento interno comum às duas câmaras - Câmara Federal e Senado, mantendo uma estrutura de 1970. A votação pode ser simbólica, isto é, na forma do voto das lideranças, nominal ou secreta. O voto de liderança só não pode ocorrer quando há exigência de quórum especial para aprovação, ou seja, no caso de leis complementares e propostas de emenda à Constituição. Para que o voto de liderança seja utilizado basta o requerimento do líder da bancada ou de 1/6 dos votos dos senadores ou deputados. Como as leis orçamentárias são leis ordinárias, não há exigência de votação nominal. Assim, a aprovação por voto de liderança caracteriza forte evidência da perda da importância e desinteresse pela discussão do orçamento, pois estas lideranças irão decidir por uma bancada formada de 513 deputados e 81 senadores sobre aspectos importantes relacionados à governação fiscal e da administração pública, onde se tem a formulação das regras fiscais que irão contribuir para o equilíbrio das contas e a realização das políticas públicas.

De acordo com o descrito, o projeto de lei complementar tem características específicas para o caso brasileiro que, em princípio, tem objetivo de regulamentar dispositivos da Constituição Federal e a formulação e sua proposta podem ser realizadas pelo presidente da República, senadores, deputados, por comissões estabelecidas na Câmara, no Senado Federal e no Congresso, bem como pelo Supremo Tribunal Federal (STF), tribunais superiores, procurador-geral da República e por cidadãos comuns.

A lei complementar fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em conformidade com a Constituição. O quórum para aprovação de projeto de lei complementar é maioria absoluta das duas Casas do Congresso (41 senadores e 257 deputados). A votação no Senado é feita em turno único, mas na Câmara realiza-se em dois turnos.

No Brasil, há vários tipos de quórum, o que gera estratégias diferenciadas no processo de formulação para aprovação das normas que instituem políticas públicas. Essas configurações estão dispostas na tabela 8.

Tabela 8 - Tipos de Quórum para Aprovação de Matérias no Senado e na Câmara

Quórum	SENADO (81)	CÂMARA (513)
Maioria simples/	A maioria, presente a maioria absoluta dos senadores	A maioria, presente a maioria absoluta dos deputados
Maioria absoluta	41	257
3/5	49	308
2/3	54	342
1/6	14	86
1/10	9	52
1/20	4	26
1/3	27	171
2/5	33	206

Nota. Os dados mostram o quórum de forma fraccionada, enquanto que as colunas senado e câmara mostram a respectiva quantidade de senadores e deputados. Fonte: Adaptado do Senado Federal. Recuperado de: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario/legislativo/quorum-de-votacao>.

Os projetos de lei complementar estão entre os que requerem maioria absoluta da composição nas duas casas legislativas. Matematicamente, a maioria absoluta é definida como o primeiro número inteiro superior à metade. Como exemplo, no caso do Senado Federal, são 81 senadores (a metade é 40,5), ou seja, o primeiro número superior é 41.

Há intenso processo de mudança no sistema eleitoral brasileiro, o processo de redemocratização, iniciado logo após a Constituição de 1988 e, de forma mais recente, os instrumentos de acesso a informação, que foram ampliados por diversas redes de comunicação, contribuíram para novos tipos de vinculação entre o parlamento e os grupos de interesse. De acordo com Ackerman e Sandoval (2005), na segunda metade do Século XX,

vários países (número superior a 40) editaram leis de acesso à informação, com influência decisiva do processo de evolução da abertura democrática.

Ackerman e Sandoval (2005, p.5) descreveram em detalhes acerca do histórico identificando o primeiro marco regulatório que caracterizou uma lei de acesso à informação, que foi a “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas” (Lei para a Liberdade de Imprensa e o Direito de Acesso a Atos Públicos), aprovada em 1776 na Suécia. No caso do Brasil, a Constituição de 1988, assegurou o acesso à informação e, posteriormente, conforme estabelece artigo 5º, que regulamenta no país o direito ao acesso à informação. Aprovou-se também e continua em vigor desde 2012, a Lei N. 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI).

Antes disso, em de 1998, publicou-se a Lei N. 9.755/98, que dispõe sobre a criação de “homepage” na rede mundial de computadores para dados abertos pelo Tribunal de Contas da União, com objetivo de divulgação dos dados e informações. Esses avanços foram também incrementais na tecnologia da informação do governo e ofereceram oportunidade de integrar bases de dados e recursos de forma a facilitar e simplificar o acesso ao público das informações governamentais, bem como estimularam ter integração com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Lei Complementar N. 101 (LRF), que antecedeu a Lei de Acesso à Informação (LAI), estabelece no seu §1º do Art.1º que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas”. No postulado da transparência a LRF, no seu Art. 48, trata da ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos planos, dos orçamentos e das leis de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e do respectivo parecer prévio, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e das versões simplificadas desses documentos. Nesse contexto, que será explorado posteriormente por este trabalho, ampliou acesso a informações aos cidadãos, permitindo um avanço e aprimoramento contínuo da execução fiscal, financeira e contábil, bem como a fiscalização da gestão pública.

Estudo realizado por Correia e Conceição (2015), a partir da comparação entre a LRF e a LAIP, observou pelo levantamento documental 17 dimensões categóricas, sendo que a evidência demonstrou que 11 dimensões são convergentes e 6 dimensões são complementares. Nessa distribuição, tanto a LRF, quanto a Lei da Transparência convergem e se complementam no que concerne às restrições legais e à disponibilização de informações sobre a gestão governamental, com intuito de alterar a cultura fiscal de um país. Não há dúvidas de que as práticas na administração pública devem estar institucionalizadas e as informações fiscais devem estar disponíveis aos cidadãos para aperfeiçoar o processo de accountability e a relação dos contribuintes e sociedade no aperfeiçoamento da cidadania fiscal.

Rigolon e Giambiagi (1999, p.13) apontam que a polarização política somada a incerteza eleitoral que deram sequência ao processo de redemocratização da década de 1980 inferem a explicação para a acumulação das dívidas estaduais, especialmente nos estados mais ricos, onde a polarização de preferências e a representação política de grupos com interesses divergentes são mais visíveis. Entretanto, o argumento de que a dívida pública é usada como variável estratégica de governos forward-looking é parcialmente prejudicado pela possibilidade de os governos estaduais não honrarem os encargos das dívidas, como aconteceu na experiência dos anos 1990, haja vista que o governo central não tinha instrumentos de controles constitucionais-legais para barrar a evolução da dívida dos governos multiníveis.

Percebe-se que o Presidente Fernando Henrique Cardoso estava imbuído, considerando oportunidades, limites e desafios que tinha para dar prosseguimento ao Programa de Estabilidade Fiscal, acordado com o Fundo Monetário Internacional. Importante mencionar que o Presidente Fernando Henrique Cardoso foi reeleito no primeiro turno das eleições presidenciais de 1998, sendo vitorioso em 24, dos 27 Estados brasileiros, incluindo o Distrito Federal e em 4.777 municípios, que representam 87% do total de 5.513 municípios existentes à época das eleições.⁵¹

⁵¹ Ver, a propósito, estatísticas finais das eleições em todos os níveis de governo no sítio do Tribunal Superior Eleitoral em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1998/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-de-1998>.

De um lado a forma e o simbolismo contribuíram para o Presidente Fernando Henrique Cardoso arregimentar as forças no Congresso para aprovação das reformas fiscais. O presidente foi reeleito em 1998, na situação onde a reeleição se tornou possível pela primeira vez no Brasil, com uma larga maioria de 53,6% dos votos, enquanto o segundo colocado, Luiz Inácio Lula da Silva, teve 31,71% dos votos.

Afonso (2010) que o projeto de lei, ao chegar na Câmara Federal, despertou uma dúvida, haja vista que o projeto não tratava da regulamentação sobre normas gerais do orçamento e contabilidade públicos, ou seja, a tramitação do projeto e hoje Lei de Responsabilidade fiscal convive com a Lei n. 4.320, de 17 de março 1964 e, na realidade, dúvidas posteriores foram surgindo na convivência de duas legislações elaboradas e recepcionadas pela Constituição de 1988.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso operou no âmbito do Congresso para escolher atores que pudessem desempenhar uma ação política consistente no intuito de obter êxito na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal fato, também pode ser percebido na escolha dos atores principais que conduziram o processo de discussão e aprovação na Câmara e no Senado Federal.

O Deputado Joaquim Francisco, foi o escolhido para presidir a Comissão Especial, advogado, Procurador do Estado de Pernambuco aposentado, formado pela Universidade Federal de Pernambuco desde 1970, com grande atuação na área política, foi Prefeito da Cidade do Recife por dois mandatos (1983- 1985 e 1988- 1990), Deputado Federal Constituinte (1988), Ministro do Interior (1989), Governador do Estado de Pernambuco (1990- 1994), e Deputado Federal pelo Estado de Pernambuco (1998- 2006), destacando- se como Presidente da Comissão Especial, que discutiu e aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal (2001- 2002). Ressalte- se sua atuação também como Consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – Washington DC, 1995, Membro do Conselho da Reforma do Estado – Brasília, 1996/1997 e Orientação Política e Social (COPES) – FIESP, 1996/1998 e Consultor do Bureau of Reclamation – BID – Banco Mundial. Brasília, 1997. Atualmente é Presidente do Instituto Teotônio Vilela em Pernambuco – ITV/PE e atua como Advogado e Consultor.

Já Pedro Novais, o escolhido como relator, que integra o grupo dos entrevistados, que compôs a investigação desse trabalho, é Auditor de carreira do Ministério da Fazenda, com larga experiência na área de finanças públicas, tendo atuado nas áreas de Direito Tributário, em Londres, e de Planejamento e Administração Tributária, em Washington, nos Estados Unidos. Foi Secretário da Fazenda do Estado do Maranhão entre 1975-1978 e 1988-1990, o que facilitou por demasiado a negociação com os governadores.

De um outro lado, o fortalecimento incremental do Programa de Estabilização Econômica forneceu o subsídio para legitimação da continuidade das reformas fiscais implementadas que foram derivadas do êxito, à época do “Plano Real”. Conforme descrito por Carreirão (2000): “Grosso modo, as motivações não foram muito diferentes entre os diversos estratos de eleitores, segundo sua escolaridade: percentuais muito semelhantes nas três faixas apontaram a aprovação ao Plano Real ou ao governo (em geral) como motivação para o voto. Mas as menções ao aumento do poder de compra foram maiores na faixa de escolaridade mais baixa (frente aos eleitores de maior escolaridade); inversamente, as menções à manutenção de uma inflação baixa (e à estabilidade econômica) ocorreram proporcionalmente mais na faixa de maior escolaridade. Aqui, provavelmente as diferenças entre as faixas estão mais relacionadas a diferenças de status econômico (renda) - ou seja, as diferenças revelariam algo da forma como eleitores com diferentes níveis de renda efetivamente sentiram o impacto do plano econômico em suas vidas - do que a diferentes capacidades cognitivas que levariam a avaliações diferenciadas” (Carreirão, 2000, p. 159).

Considerando ainda as comprovações realizadas por Carreirão (2000, p. 206): “a aprovação do desempenho governamental e dos planos econômicos cresceu à medida que diminuiu a inflação e aumentou o crescimento e a renda. A estabilidade econômica foi realmente a grande questão em 1998”, ou seja, a avaliação de desempenho do governo influenciava a avaliação da capacidade para governar do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que foi reconhecido como condutor do Plano Real. Nesse contexto, a capacidade de formulação das políticas públicas, diante da ameaça das crises internacionais, como foi o caso da crise da Rússia, centrou a ideia força, onde a experiência na governação do Plano Real e no fato de ter gerado queda dos índices de inflação, habilitava o Presidente Fernando Henrique Cardoso a

ser o candidato mais identificado para dar continuidade às reformas fiscais necessárias e ao enfrentamento da crise. Assim, boa parte do eleitorado, confirma a pesquisa realizada, que já apostava no êxito da formulação e condução das medidas econômicas.

No âmbito destas reformas, antecedentes à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, pode-se constatar as reformas incrementais e vinculadas a dependência de uma trajetória para mitigar a “eterna área fiscal”, como foi citado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em texto acima.

Portanto, o peso da ambiência de equilíbrio e estabilidade econômica, após o enfrentamento de vários períodos inflacionários, pode ser constatado pela aprovação que foi o Plano Real, que promoveu a estabilidade e garantiu a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1994, conforme Tabela 9, a seguir com a proporção dos eleitores que avaliavam o “Plano Real” como “bom” para o país e a proporção destes eleitores que votaram em Fernando Henrique Cardoso (setembro 1994).

Tabela 9 - Avaliação sobre o Plano Real e Eleição de FHC

Avaliação dos Eleitores na correlação Plano Real e Eleição de FHC	Conjunto Eleitores	1• Grau	2• Grau	Superior
% dos eleitores p/quem o Plano era bom	75	75	75	72
% dos Eleitores(dentre os que achavam o Plano Bom) que votavam em FHC	55	56	56	50
% dos Eleitores que achavam o Plano Bom e Votavam em FHC	41	42	42	36

Fonte: Adaptado de <http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/1994/10/1203291-intencao-de-voto-presidente---1994.shtml>. Elaboração e composição do autor.

As pesquisas dos Institutos, como o Data Folha e a Fundação Perseu Abramo, que foi fundada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), já acenavam, quase um mês antes das eleições, o

Presidente Fernando Henrique Cardoso, à frente das pesquisas de intenções de voto em primeiro lugar, com 52% e o somatório dos demais candidatos não superando há 41%. Portanto, uma demonstração entre avaliação de desempenho há uma clara associação entre a avaliação de desempenho do governo e as intenções de voto: entre os que avaliavam o governo negativamente (péssimo ou ruim), quase 80 % pretendiam votar em outros candidatos (que não o presidente), 16 % pretendiam votar em branco ou anular seu voto e apenas 4 % pretendia votar em FHC. Por outro lado, os eleitores que avaliavam seu governo positivamente (bom ou ótimo), quase 80 % pretendiam votar nele, 18 % em outros candidatos e apenas 2 % pretendiam votar em branco ou anular seu voto. O coeficiente de correlação gama entre as duas variáveis, de 0,74 (significativo ao nível de 0,01), confirma que havia realmente uma associação muito forte entre avaliação de desempenho do presidente FHC e a intenção de voto dos eleitores.

Há uma persistência sobre o controle fiscal, numa visão de tesouraria, ou seja, muitas vezes em que a despesa já está autorizada e definida no orçamento. Todavia, os governos tentam o controle no caixa. Esse debate também não considera o momento político e, no caso brasileiro, o “estatuto da reeleição” gera possibilidade de incremento do gasto. Na literatura internacional, por exemplo, (Brender e Drazen 2003) concluíram que em 74 países analisados a gestão fiscal gera influência sobre as possibilidades de reeleição no âmbito do Poder Executivo. Estudos de Rogoff e Silbert (1988) e Rogoff (1990) demonstram que os “ciclos econômicos” combinam com “ciclos eleitorais”.

Há vários estudos empíricos que comprovam a natureza teórica das relações entre a gestão fiscal-orçamental e o período político-eleitoral. No caso brasileiro os trabalhos de Meneguín e Bugarin (2001), que analisaram as eleições municipais e os efeitos na gestão fiscal e Nakaguma (2006), que testa a relação entre comportamento das receitas e das despesas dos estados brasileiros sobre a reeleição dos governadores, ambos concluem que os períodos eleitorais, tanto na receita como na despesa, impactam de forma positiva na proporção de votos obtidos nas eleições.

A probabilidade do gestor incrementar políticas públicas, na medida em que os gastos de custeio se reduzem e os de investimentos se elevam. Isto é, o eleitorado premia os

governantes que focam mais as obras públicas visíveis e menos a manutenção da máquina administrativa. Um exemplo desse ponto de vista é a persistência da visão de tesouraria que domina, há longo tempo, o debate sobre o desequilíbrio das contas públicas. Tem sido fácil montar complexas análises que se afunilam para, ao fim e ao cabo, receitar vigorosos cortes nos gastos públicos, ignorando por completo a racionalidade de quem tomará tal decisão, de que segmento privado se estarão suprimindo benefícios de políticas públicas e, correspondentemente, a reação que possa empreender no processo político. Por igual. A condenação da elevada carga tributária é, muitas vezes, apresentada justo por segmentos da atividade produtiva que deixam de lado o fato de que, ao longo do tempo, eles próprios têm sido beneficiários de toda sorte de proteções ante a incidência de impostos; a mobilização de grupos de interesses preferenciais é o mecanismo que trivialmente é acionado na habilitação desses ganhos junto ao processo político (Monteiro, 2007, p. 16).

Tais fatos, destacam o que esse status de “superlei” ou “superestatuto” que, nomeadamente, não dependem exclusivamente da atitude dos congressistas, mas, igualmente, de sua relação diante dos demais poderes e à sociedade em geral. A Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser exemplo de “superlei” que obtém uma blindagem e transcende as duas características intrínsecas de uma lei complementar, uma vez que pretende ser uma resposta a problemas longamente reconhecidos como críticos à estabilidade econômica. Ademais, uma “super-statute”, conforme Eskridge e Ferejohn (2005, pp. 1216- 1217), procura estabelecer uma nova estrutura normativa ou institucional para a política pública e, com o passar do tempo vincular-se na cultura pública, tal que seus princípios institucionais ou normativos tenham um amplo efeito sobre a lei. Geralmente as “superleis” são promulgadas somente após um longo debate normativo sobre um problema social ou econômico, mas uma longa luta não garante um estatuto de “super estatuto de lei”. A lei também deve se mostrar robusta como uma solução, um padrão ou uma norma ao longo do tempo, de tal forma que seus primeiros críticos são desacreditados e sua política e princípios tornam-se axiomáticos para a cultura pública. Às vezes, uma lei só tem sorte, pegando uma onda que faz dela um “super estatuto”.

Monteiro (2006, p. 951), ao citar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) descreve que “pode servir de exemplo de “superlei”, pois obtém uma blindagem que transcende as duas

características intrínsecas de lei complementar, uma vez que pretende ser uma resposta a problemas longamente reconhecidos como críticos à estabilidade econômica”.

Os “superestatutos” são aplicados de acordo com uma metodologia pragmática que é um híbrido de preceitos-padrão de lei estatutária, common law e interpretação constitucional. Embora os tribunais não precisem considerar o superestatuto além dos quatro cantos de seu significado claro, muitas vezes o fazem porque o superestado é uma das linhas de base contra as quais outras fontes de direito - às vezes incluindo a própria Constituição - são lidas. Regras ordinárias de construção são frequentemente suspensas ou modificadas quando tais estatutos são interpretados. Os “superestatutos” tendem a superar a legislação ordinária quando há confrontos ou inconsistências, mesmo quando os princípios de construção sugerem o contrário. Ocasionalmente, os superestatutos podem reformular os entendimentos constitucionais. Porque os “superestatutos” exibem esse tipo de gravidade normativa, eles têm atração suficiente para dobrar e remodelar a paisagem circundante. Os “superestatutos” nem sempre superam outras fontes de direito, no entanto, em parte porque podem entrar em conflito não apenas com a Constituição, mas também com outros superestatutos.

Como explicado na primeira parte deste artigo, os superestatutos ocupam o terreno jurídico outrora chamado de “lei fundamental”, princípios fundamentais contra os quais as pessoas presumem que suas obrigações e direitos são estabelecidos e através dos quais os intérpretes aplicam a lei ordinária.

Importa também mencionar que há limites nesse processo, como descreve Schick (2000), muitas normas legais evoluíram de formas relativamente precisas, de contexto acurado, determinadas e rígidas, para formas relativamente ambíguas, contextuais, indeterminadas e abertas, ou seja, as normas densidade - as regras são numerosas e abrangentes, de vez que buscam afetar um amplo espectro de condutas dos agentes de decisão; isso já é o bastante para sugerir como pode ser traiçoeira a estratégia de alterar a Constituição aos pedaços; o resultado final pode evidenciar um alargamento dos conflitos sociais; Esses dois tipos de formulários são às vezes chamados de regras e padrões. As regras nem sempre são simples e os padrões nem sempre são complexos, mas essas categorias formais descrevem tipos paradigmáticos e antípodas. Eles expressam formas distintas em que a lei vê, valoriza, argumenta e influencia a

natureza das relações sociais. Além disso, esses tipos formais afetam a substância, moldando tanto os resultados legais específicos quanto o equilíbrio entre os ideais e práticas sociais concorrentes.

Um movimento de regras para padrões mais complexos tem sido evidente há algum tempo. No nível da "meta-lei", a evolução das normas legais de princípios do direito comum para os estatutos e a regulamentação administrativa, embora animada em parte por uma busca por maior certeza, produziu apenas uma complexidade mais aberta. Esforços para alcançar maior certeza geralmente falharam, como demonstra a história do direito administrativo. Uma geração de acadêmicos, autoridades e reformadores pediu que as agências adotassem políticas por meio da regulamentação, em vez da tradicional adjudicação caso a caso, em grande parte por causa da maior certeza de que as regras teriam recursos para isso. Considerando uma análise longitudinal, conforme proposta por Moore (1995) as decisões judiciais de direito administrativo gerariam a criação do valor público, ou seja, fundadas no trinômio: propósitos valiosos para o público - criação de um ambiente autorizador - construção da capacidade operacional. Esta estrutura geraria relevantes efeitos sobre a formação de outras leis e políticas, inclusive par ao longo prazo.

De acordo com Schick (2003) os princípios e regras mais importantes para robustez orçamental são: 1) abrangência (o orçamento deve incluir todas as receitas e despesas); 2) precisão (o orçamento deve registrar com precisão as transações); 3) anualidade (cada orçamento deve abranger um único ano fiscal); 4) autorizativos (fundos públicos devem ser gastos como autorizados em lei); 5) transparência (o governo deve publicar informações oportunas sobre recebimentos e despesas).

Reconhecendo a importância da Lei N. 4.320/64, Abraham (2015, p.47) destaca:

Pode-se dizer que ela é o ‘Estatuto das Finanças Públicas’. Além de veicular relevantes princípios financeiros e institutos básicos das finanças públicas, sem ela não seria possível elaborar, executar e controlar os orçamentos públicos. Mais do que isso, apresentou-nos o modelo de orçamento - programa, em cuja execução se pretendem

políticas públicas de resultados, metas e conquistas, onde a crise fiscal era destacada da seguinte forma:

A relação entre a intenção de voto e avaliação de desempenho do Presidente Fernando Henrique Cardoso-Correlação gama de dois Institutos de Pesquisa, conforme Quadro 9, a seguir:

Tabela 10 - Pesquisa eleitoral por grau de formação (Nov.-1997 e Set.-1998)

Pesquisa	Conjunto Eleitores	(1)	(2)	(3)	(4)
FPA-Novembro/97	0,73	0,67	0,79	0,80	0,83
Datafolha-Maio/98	0,72	0,60	0,75	0,76	0,76
Datafolha-junho/98	0,75	0,64	0,77	0,80	0,87
FPA-julho/98	0,65	0,54	0,73	0,75	0,86
Datafolha-Agosto/98	0,72	0,56	0,74	0,76	0,86
Datafolha-Setembro/98	0,77	0,66	0,78	0,80	0,83
FPA-Setembro/98	0,78	0,70	0,74	0,82	0,83
(% Média de Eleitores(1'))	(97%)	(94%)	(98%)	(99%)	(96%)

Nota. (1) a (4), sendo (1) Aprovação das reformas constitucionais da ordem econômica, que propiciaram um novo perfil para atuação do Estado brasileiro no campo econômico e criaram as condições legais para a ampliação do Programa Nacional de Desestatização (PND), iniciado no final dos anos 80; (2) Elaboração de uma agenda de reestruturação das contas dos estados, incluindo metas de ajuste financeiro, patrimonial e administrativo, com o principal objetivo de buscar a solvência intemporal dessas esferas de governo; (3) Aprovação da reforma administrativa, cujo principal objetivo é fornecer os instrumentos necessários à redução das despesas com pessoal, principalmente através da alteração nas regras de estabilidade do servidor público, e; (4) Aprovação da reforma previdenciária, considerada fundamental para controlar um dos principais focos de geração de déficit primário no âmbito do governo federal e demais governos multiníveis. Nota 2. Níveis de formação (básico, fundamental, médio e superior).

Fonte: Adaptado de Fundação Perseu Abramo (FPA) e Datafolha - Instituto de Pesquisa. Recuperado de <http://csbh.fpabramo.org.br/tags/tags-2766> e <http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/1994/10/1203291-intencao-de-voto-presidente-1994.shtml>.

O aspecto estrutural do PND não se encontra limitado tão- somente à redução da presença direta do Estado na esfera econômica, mas prende- se, igualmente, ao processo de ajustamento patrimonial das contas fiscais que seria obtido com a utilização dos recursos originados na privatização para o abatimento do estoque de dívida pública. Em termos absolutos, o PND alcançou resultados expressivos, tendo arrecadado cerca de US\$ 88,3 bilhões entre 1991 e 1999 (julho), segundo o BNDES, com a venda de estatais nas três esferas de governo. Apesar do comprometimento do governo federal com a utilização desses recursos para abatimento do estoque de dívida pública — o mesmo não pode ser generalizado quando se avalia o comprometimento de estados e municípios com o processo —, tal fato não impediu o rápido crescimento do estoque da dívida devido às implicações da gestão das políticas monetária e cambial no período 1994-98.

No que se refere ao ajuste das contas de estados e municípios, o principal resultado obtido no período 1994-1998 diz respeito ao processo de reestruturação das dívidas dos governos estaduais. Esse processo envolveu a assunção por parte do governo federal de um montante superior a R\$ 86 bilhões em dívidas (dívidas mobiliária e contratual dos estados junto aos bancos estaduais), assim como o seu refinanciamento por um prazo de 30 anos a um custo bastante favorável aos devedores. Em contrapartida, os estados ficaram proibidos de emitir novos títulos durante o período de vigência dos contratos de renegociação das dívidas. Adicionalmente, foi criado um programa de reorganização dos bancos estaduais — o PROES — visando o saneamento dos mesmos com vistas à posterior privatização assinado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em novembro de 1988.

Importa também mencionar o processo de formulação destas legislações, a Lei n. 4.320/64, elaborada e fortemente influenciada pelo Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS), de origem americana e na esteira do modelo weberiano. A Lei de Responsabilidade Fiscal, como instrumento derivado do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE), apresentado por Bresser- Pereira, já sobre o manto da Nova Gestão Pública.

Porém, este era o caso da lei complementar prevista no parágrafo 9º do artigo 165 da mesma Carta Magna, porém, o próprio Congresso, na emenda da reforma administrativa, havia cobrado do Executivo um projeto para regulamentar expressamente o artigo 163, como já foi

comentado. Procederam à regulamentação, no entanto, sem fazer referência à lei complementar citada na seção dos Orçamentos.

Conforme Afonso (2010, 2016), Leite (2005), Tavares (2015) e Weber (2013) a receptividade do projeto na Câmara Federal foi considerada muito satisfatória, considerando o processo de formulação do projeto de lei e a amplitude que foi concedida. Foram realizadas 27 audiências públicas, com especialistas em finanças públicas e autoridades governamentais nos três níveis de governo e nos poderes executivo, legislativo, judiciário, ministério público e tribunais de contas contemplando também entidades vinculadas aos estados e municípios.

A consulta pública do projeto da LRF ocorreu de dezembro de 1998 a março de 1999. Havia uma clara percepção de que, por se tratar de um projeto complexo, de difícil entendimento e de impactos significativos nas relações intergovernamentais, seria preciso promover um processo de apresentação, discussão e convencimento junto aos atores políticos implicados.

O anteprojeto de lei foi colocado na Internet e foram enviadas mais de 5000 sugestões. Um ponto que apareceu com destaque na consulta pública da Internet foi a preocupação com crescimento do número de Municípios sem condições de sustentabilidade fiscal.

Importa mencionar que a LRF, como qualquer regra fiscal que tenha essa profundidade e amplitude, pode ser considerada uma regra fiscal que teve baixa resistência na Câmara Federal, pois foi aprovada com 385 votos a favor (81,7% dos votos válidos), 86 contra e 4 abstenções. Quando o projeto subiu para o Senado Federal o placar foi de 60 (85,7% dos votos válidos) votos a favor, 10 contra e 3 abstenções.

Conforme Weber (2013, p. 48), a rápida tramitação ocorreu pela necessidade articulada do governo federal de retomar a credibilidade no mercado financeiro internacional e sequencialmente, agilizar sua aprovação, considerando as eleições municipais no ano de 2000.

Os relatórios preliminares eram distribuídos para os líderes e colocados de forma acessível para que Estados, Municípios, Entidades da Sociedade Civil e sociedade de forma geral Abrúcio (2002) e Samuels e Abrucio (2000), destacam sobre a autonomia fiscal e política que

os governadores tiveram, após a Constituição Federal de 1988, inclusive ganhos de receita, com alargamento da base tributária. adquirida pelos governos estaduais com a Constituição de 1988, e a realização de eleições para com diferente periodicidade para presidente e governadores, reforçou o poder dos governadores, e incentivou-os a realizarem gastos excessivos e depois recorrerem ao governo federal, pressionando-o para socorrê-los. Numa situação em que o governo federal enfrentava uma “restrição orçamentária fraca”, devido à existência de inflação, não é inusitado que as operações de socorro tenham sido frequentes. Neste período, portanto, as tentativas realizadas pelo governo federal para tentar impedir este comportamento foram extremamente limitadas.

O projeto de LRF teve boa aceitação no Congresso, a ponto de ser aprovado em apenas nove meses na Câmara. Depois de 27 reuniões da comissão especial, o parecer favorável, mas com alterações (na verdade, um substitutivo) do Relator Pedro Novais, foi proferido em 02.12.1999. A votação em Plenário começou em 20/01/2000 e a aprovação deu-se em 25.01.2000, com 385 votos a favor e 86 contra (entre eles os votos dos Deputados Antonio Palocci, Aloizio Mercadante e José Genoíno). Sobre o placar elevado, acrescenta-se que apenas a emenda regulando a aplicação compulsória de recursos tributários no sistema único de saúde teve aprovação no Congresso Nacional por quórum superior à LRF no ano 2000, que chega com 6 meses de atraso à Câmara, a contar de 05 de junho de 1998 (data da promulgação da EC N. 19/98, que previa envio do projeto à Câmara até dezembro de 1998).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 04 de maio de 2000, estabelece três tipos de regras: metas gerais e limites para indicadores selecionados; mecanismos institucionais de correção para os casos de descumprimento temporário; sanções institucionais para o não-cumprimento definitivo.

Segundo Rezende e Afonso (2004, p 32), algumas normas citadas acima, que foram estabelecidas na lei, incorporaram princípios já presentes em regras anteriores: a) limites para gasto com pessoal – a remuneração dos servidores públicos não deve ultrapassar 60% das receitas líquidas correntes (Art. 18 ao 20; restabeleceu os conceitos e princípios básicos da Lei Camata II, em vigor na época, revogando-a); b) limites para o endividamento – o Senado pode aprovar uma revisão dos limites atuais da proposta pelo presidente da República e os

precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento que foram incluídos vão passar a integrar a dívida consolidada para fins de aplicação do limite (Art. 29 a 30; mantendo as exigências da Resolução do Senado Federal nº 78/98); c) exigências para a formalização do pleito de contratação de operações de crédito: prévia e expressa autorização no texto da lei orçamentária; inclusão dos recursos no orçamento, exceto ARO; observância dos limites e condições fixados pelo Senado; atendimento da “regra de ouro” (Greggianin & Oliveira 2000, p. 19). (Art. 32; incorporando a exigências que já constam na Resolução do Senado Federal nº 78/98, que passam, com a promulgação da LRF, a ter um caráter de permanência); d) as ARO (antecipação de receita orçamentária) estão proibidas no último ano de mandato e enquanto houver outra operação ainda não integralmente resgatada (Art. 38; esta proibição já estava presente na Resolução do Senado Federal nº 78/98).

Dentre as inovações que a LRF implementou, está um sistema de planejamento, execução orçamental e disciplina fiscal. Os Estados e Municípios deverão se preparar para fazer previsões de médio prazo (3 ou 4 anos) para suas receitas e despesas e acompanhá-las mensalmente, além de dispor de um bom sistema de controle de suas finanças, principalmente da dívida (Artigos 4 ao 10) (Greggianin & Oliveira 2000). Os autores também enfatizam as novidades da Seção I da LRF, sobre geração de despesa. Os artigos 16 e 17 tratam da provisão para as despesas correntes. As autoridades públicas não podem tomar medidas que criem despesas futuras que durem mais de dois anos sem apontar para uma fonte de financiamento ou um corte compensatório em outros gastos. Os artigos 21 a 23 tratam da provisão especial para anos eleitorais. A lei proíbe que governadores e prefeitos em último ano de mandato antecipem receitas tributárias por meio de empréstimos de curto prazo, concedam aumentos de salários e contratem novos servidores.

A principal novidade trazida com a LRF, na opinião de muitos analistas (Greggianin & Oliveira 2000; Sr. Eduardo Guardia – ex- Secretário do Tesouro Nacional, em arguição em uma banca de doutorado, em 2001, na FGV) está na Subseção II, Das Vedações, que insere uma regra importante no art. 35: a vedação da realização de operações de crédito entre os entes da Federação, ainda que por intermédio das entidades de administração indireta dos respectivos entes. Segundo Greggianin e Oliveira (2000, p. 20), o art. 35 veda até mesmo as operações de refinanciamento, novação e postergação de dívidas contraídas anteriormente, ou

seja, os Estados e Municípios não poderão mais recorrer aos outros Estados e à União para refinarçar suas dívidas, práticas comuns durante a década de 1980 e até 1997.

Em dezembro de 2001, foi sancionada a Resolução do Senado nº 43. Esta resolução manteve as condições da RSF N. 78/98, mas transferiu do Banco Central para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) o poder de decidir sobre os pedidos de endividamento dos governos subnacionais. A Resolução do SF N. 78/98 marcou a inserção da análise técnica do BC no processo de pedido de autorização para contratação de qualquer operação de crédito dos Estados no Senado Federal. Ou seja, os pedidos dos Estados devem passar antes por análise técnica do BC. Em dezembro de 2001, a Resolução do SF N. 43/01 estabeleceu a regulamentação parcial da LRF para Estados e Municípios, ao estabelecer, entre outros pontos, que a STN funcionaria como um filtro dos pedidos de endividamento dos Estados (caput dos art. 29 e 30). A STN funcionaria como assessor do Senado Federal na análise de pedidos de contratação de operação de crédito dos Estados. O órgão deve emitir um parecer. Se for favorável ao pedido, ele é encaminhado ao Senado. Se for desfavorável, não é encaminhado à Casa. Contudo, a Resolução N. 43/01 regulamenta a LRF para Estados e Municípios, mas deixa de fora a União. O projeto que regulamentaria a LRF para a União não foi regulamentado até hoje (1º semestre de 2006). Outra questão é a não regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal, prevista no texto da LRF. Hoje, a STN edita as regras. Provavelmente, a STN não quer compartilhar esta prerrogativa.

Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo.

II.3 TEMATIZAÇÃO E ESTRUTURA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A estrutura temática prevista para descrição nessa tese será subdividida em planejamento, controle, responsabilização, transparência em cada um destes segmentos referenciados demonstra-se as regras fiscais contidas, devidamente exploradas e demais outras regras que não foram e nem são dimensionadas pelos órgãos executores, pelos sistemas de controle (interno e externo) e, muito menos, disseminados para o controle social e accountability

II.3.1 O Planejamento Orçamental na LRF e as Peças Orçamentais

Conforme Cardoso (1997, p. 170), “a decisão de planejar é política, no sentido de que por intermédio da definição dos planos se alocam ‘valores’ e objetivos junto com os ‘recursos’ e se redefinem as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos. Assim, passa-se de um modo ‘tradicional’ de definição de prioridades e distribuição de recursos, baseado, por exemplo, nas esferas de influência (entre os Estados, os Partidos e a Administração).

Por outro lado, a implementação do plano implica em ‘políticas’, isto é, na escolha de alguns recursos que o sistema político fornece em detrimento de outros com o fim de, uma vez alcançados os resultados ‘econômicos’ do plano, reforçar politicamente o grupo que o apoiou (o Presidente, seus ministros, os técnicos e os ‘partidos’).

A concepção, enquanto plano de médio e longo prazos, ficou a cargo do Plano Plurianual (PPA), criado na Constituição de 1988. Todavia, no que se refere sua legitimação teve seu artigo vetado na LRF, o que ainda prejudicou o processo de planejamento orçamental no Brasil, mesmo considerando a procedência do veto do referido artigo.⁵²

⁵² Ver, a propósito, a redação do artigo e as razões do veto, conforme Palácio do Planalto: "Art. 3º O projeto de lei do plano plurianual de cada ente abrangerá os respectivos Poderes e será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

§ 1º Integrará o projeto Anexo de Política Fiscal, em que serão estabelecidos os objetivos e metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e objetivos das políticas econômica nacional e de desenvolvimento social.

§ 2º O projeto de que trata o *caput* será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia trinta de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo."

Razões do veto

O PPA está no topo da estrutura orçamental brasileira sobre o Plano Plurianual, que abrangeria os respectivos Poderes e seria encaminhado ao Poder Legislativo, no caso, das Prefeituras, à Câmara dos Vereadores; dos Estados, à Assembleia Legislativa; e da União, ao Congresso Nacional, com o prazo de até o dia 30 abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Executivo e devolvido, para a sanção, até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, ou seja, um prazo bastante reduzido para o Chefe do Poder Executivo encaminhar um plano de tamanho envergadura, com objetivo de vigência quadrienal.

Deveria ser apresentado junto com o PPA o anexo de política fiscal (receitas, despesas, resultado primário, montante da dívida). O PPA deveria conter as despesas de capital, inclusive os investimentos, que deveriam sobrepor aos próximos exercícios fiscais. Caso não ocorresse o orçamento anual não poderia destinar recursos para as referidas despesas.

Apesar desse aspecto, os planos plurianuais foram elaborados, considerando a concepção política de cada governante, conforme Tabela 11, a seguir:

"O *caput* deste artigo estabelece que o projeto de lei do plano plurianual deverá ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, enquanto o § 2º obriga o seu envio, ao Poder Legislativo, até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. Isso representará não só um reduzido período para a elaboração dessa peça, por parte do Poder Executivo, como também para a sua apreciação pelo Poder Legislativo, inviabilizando o aperfeiçoamento metodológico e a seleção criteriosa de programas e ações prioritárias de governo.

Ressalte-se que a elaboração do plano plurianual é uma tarefa que se estende muito além dos limites do órgão de planejamento do governo, visto que mobiliza todos os órgãos e unidades do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Além disso, o novo modelo de planejamento e gestão das ações, pelo qual se busca a melhoria de qualidade dos serviços públicos, exige uma estreita integração do plano plurianual com o Orçamento da União e os planos das unidades da Federação.

Acrescente-se, ainda, que todo esse trabalho deve ser executado justamente no primeiro ano de mandato do Presidente da República, quando a Administração Pública sofre as naturais dificuldades decorrentes da mudança de governo e a necessidade de formação de equipes com pessoal nem sempre familiarizado com os serviços e sistemas que devem fornecer os elementos essenciais para a elaboração do plano.

Ademais, a fixação de mesma data para que a União, os Estados e os Municípios encaminhem, ao Poder Legislativo, o referido projeto de lei complementar não leva em consideração a complexidade, as peculiaridades e as necessidades de cada ente da Federação, inclusive os pequenos municípios.

Por outro lado, o veto dos prazos constantes do dispositivo traz consigo a supressão do Anexo de Política Fiscal, a qual não ocasiona prejuízo aos objetivos da Lei Complementar, considerando-se que a lei de diretrizes orçamentárias já prevê a apresentação de Anexo de Metas Fiscais, contendo, de forma mais precisa, metas para cinco variáveis - receitas, despesas, resultados nominal e primário e dívida pública -, para três anos, especificadas em valores correntes e constantes.

Diante do exposto, propõe-se veto ao art. 3º, e respectivos parágrafos, por contrariar o interesse público." (Disponível em 11.07.2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/2000/Vep101-00.htm).

Tabela 11 - Planos Plurianuais do Brasil de 1991 - 2019

GOVERNO	PLANO	PERÍODO
Fernando Collor de Mello	-	1991- 1995
Fernando Henrique Cardoso	Brasil em Ação	1996- 1999
Fernando Henrique Cardoso (2º mandato)	Avança, Brasil	2000- 2003
Luís Inácio Lula da Silva	Brasil de Todos	2004- 2007
Luís Inácio Lula da Silva (2º mandato)	Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade	2008- 2011
Dilma Vana Rousseff	Mais Brasil	2012- 2015
Dilma Vana Rousseff (2º mandato)	Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social	2016- 2019

Fonte Adaptado de Biblioteca da Presidência. Recuperado de <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>.

A Constituição de 1988, no tocante ao planejamento na administração pública, teve a clara preocupação de institucionalizar a integração entre os processos de planejamento e orçamento, ao tornar compulsória a elaboração dos três instrumentos básicos para esse fim.

O Plano Plurianual foi instituído para ser o “guarda – chuva” do sistema orçamental brasileiro, inclusive considerando para sua elaboração as questões relacionadas com as desigualdades regionais e a população. Todavia, Rezende (2010, p. 28), analisa que o PPA mantém a incapacidade de contribuir para a recuperação de um planejamento ancorado em uma visão estratégica de longo prazo.

Foi no sentido de reorganizar a ação do estado, sua atuação estratégica, buscar o controle da eficiência na alocação dos recursos públicos de médio prazo e reorientar a ação do estado para resultados. Entretanto, percebe-se grande assincronia nos prazos estabelecidos entre os orçamentos. Por isso da motivação do veto, conforme assinala-se:

Esta assincronia persiste e desestruturou as duas peças orçamentárias que serão analisadas nesse trabalho. Tal fato é prejudicial, pois cria dificuldades de integração sistêmica e no processo de formulação de regras fiscais que convirja com os modelos

A terceira questão refere-se ao termo "programa de duração continuada". Uma terminologia que também não foi esclarecida e a prática orçamental foi descrevendo nos manuais da Secretaria do Tesouro Nacional que não existe ainda nenhum delineamento satisfatório para este conceito. Sua definição, apesar do destaque constitucional, não consta nem mesmo nos projetos orçamentais de Estados e Municípios.

II.3.2 Análise dos Orçamentos no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal

Considerando o que já foi mencionado, a ação planejada das políticas públicas do governo federal e dos governos multiníveis no Brasil, tem no Plano Plurianual (PPA), a residência dos principais instrumentos de orientação estratégica para balizar os programas temáticos e ações dentro de um intervalo temporal de quatro anos, sobrepondo o exercício de dois governos. A principal função do PPA, como instrumento de planejamento e peça orçamentária, é aprimorar a ação governamental e o exercício das políticas públicas, definindo diretrizes e metas das administrações públicas, de acordo com o nível de governo.

Conforme a Constituição Federal de 1988 o pleno exercício da função planejar é um imperioso dever do Estado, tendo um caráter dominante para o setor público em todos os três níveis de governo e um indicativo para o setor privado. Vale, perceber a descrição do artigo a seguir:

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Portanto, o planejamento expresso no Plano Plurianual, nomeadamente assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação nos níveis governamentais, que precisam estar alinhados entre si, considerando que se está analisando a Lei de responsabilidade Fiscal

no âmbito dos Estados brasileiros, sua formulação deve estar convergida com os planos regionais e setoriais.

“O § 1º, do inciso XI do art. 167 da Constituição Federal brasileira tornou-se forte e explícito argumento em relação à importância que foi dada ao planejamento no Brasil:

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

Encontram-se, na literatura de finanças públicas, indicações de alguns problemas relacionados com o funcionamento do modelo orçamental acima descrito. Decorrem, em sua maioria, da inexistência da lei complementar mencionada no § 9º do art. 165 da CF.

“§ 9º Cabe à lei complementar:

- I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
- II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.
- III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015).

A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada (BRASIL, 1988)”. Em relação ao PPA, a primeira questão que pode ser colocada neste contexto se refere ao entendimento da expressão "de forma regionalizada". Sua finalidade está ligada ao mandato constitucional de "redução das desigualdades regionais" (§ 7º do art. 165 da CF 88), ou seja,

sendo apresentado de forma regionalizada, o plano permitirá ser devidamente avaliado em relação aquele objetivo.

Mas que regiões são referidas na Constituição? Uma primeira indicação encontra-se no art. 35 do ADCT - CF 1988.

O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986- 87.

Resta, entretanto, que as regiões estão definidas como sendo as macrorregiões adotadas pelo IBGE. Mas, de qualquer forma, cerca de 80% das ações propostas nos projetos orçamentais estão “regionalizadas” na classificação “nacional” - o que em nada ajuda para o cumprimento do preceito constitucional, que também é reproduzido para os governos multiníveis, ou seja, ficou-se sem uma definição mais precisa sobre os parâmetros da regionalização.

Outra questão refere-se ao termo "programa de duração continuada". Termo difuso, que não foi adequadamente delineado pela Constituição Federal mas que a LRF procurou fornecer melhor descrição, conforme Art.17: “ Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

Então, um programa que abrigue tal tipo de despesa corrente poderia ser caracterizado também como programa de duração continuada. Tal dispositivo ainda hoje é polêmico e necessita de melhor adequação para cumprimento dos governos multiníveis e compatibilidade entre a Lei Orçamental e o PPA.

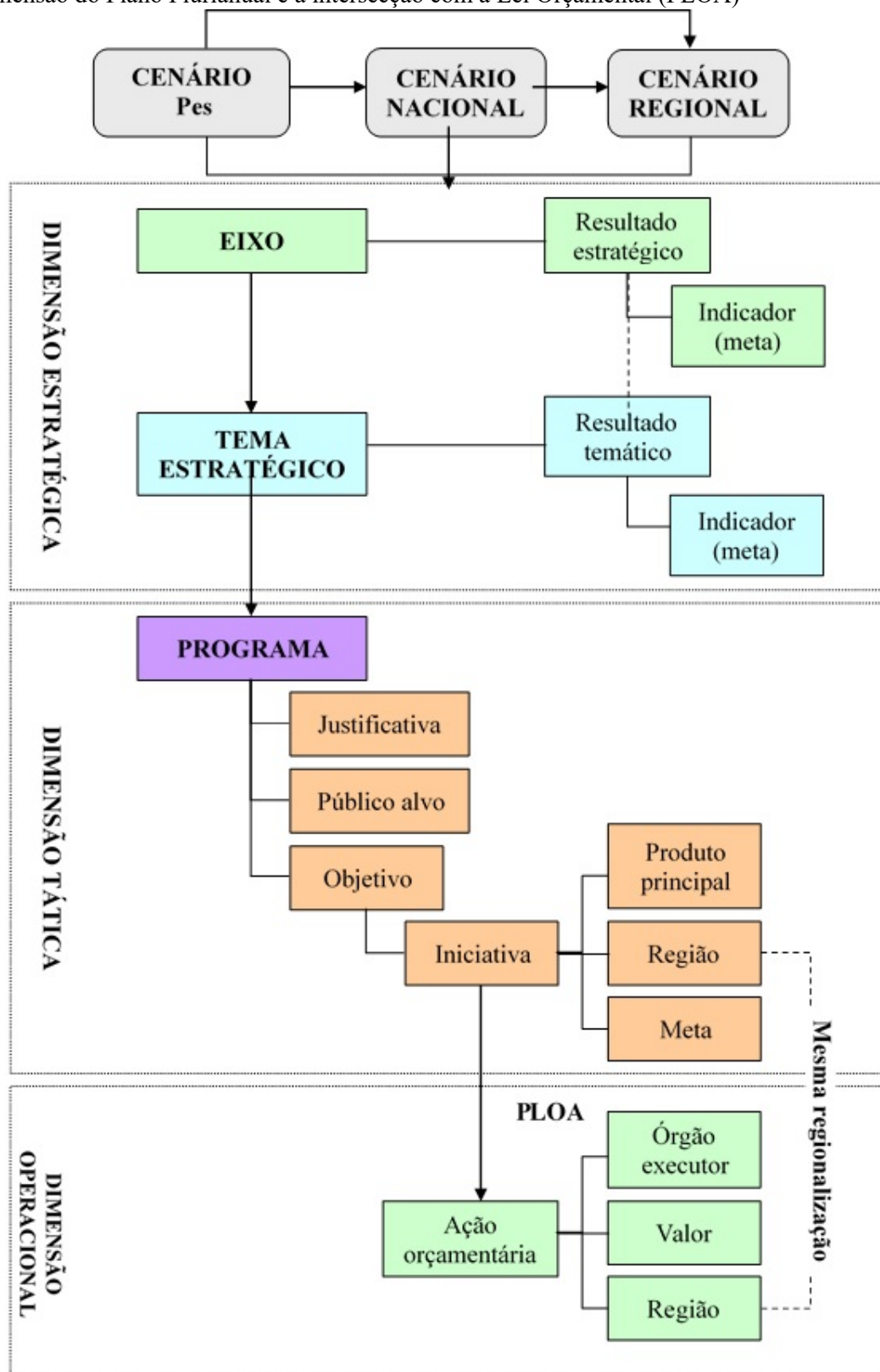
Assim, considerando a exigência da compatibilidade da Lei Orçamental com o PPA, o programa nela proposto deveria constar necessariamente deste Plano. Na prática, vários programas que constam da Lei Orçamental Anual não necessariamente constam do PPA (programas da área meio, de manutenção ou de suporte administrativo, por exemplo).

Portanto, a formulação da regra fiscal precisa ser alterada para adequar a integração das peças orçamentais e o acompanhamento das políticas públicas. Todavia, O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato de um governante, seja em qualquer nível de governo, ao primeiro ano do mandato subsequente (Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT/CF/88). A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento.

O Plano Plurianual, para o período recente, por exemplo, foi elaborado para os Estados brasileiros para o quadriênio 2016-2019 foi estruturado em programas governamentais, com declarações e compromissos orientadores do orçamento de cada Estado, haja vista o pacto federativo aprimorado na Constituição de 1988. Além disso, esta proposta de PPA, envolvendo o dinâmico e diversificado entrelaçamento da intersectorialidade e transversalidade, teve objetivo de contribuir para o enfrentamento das necessidades dos governos multiníveis.

A concepção do Plano Plurianual poderia seguir uma lógica da fluxogramação proposta para as dimensões estratégica, tática e operacional, a considerar também um modelo de regionalização, que comporte uma interacção mutuamente influente, como descrito Por Kooiman (2003).

Figura 4 - Dimensão do Plano Plurianual e a intersecção com a Lei Orçamental (PLOA)



Fonte: Adaptado do Senado Federal (Portal do Orçamento)
<https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria>

O projeto de lei orçamental anual(PLOA), no âmbito do Governo Federal, deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano. Para o caso dos Estados brasileiros, geralmente essa data se estende até 15 de setembro ou até 15 de outubro.

O processo de elaboração do PLOA compreende a participação dos órgãos central, setoriais e das Unidades Orçamentais , o que pressupõe a constante necessidade de tomada de decisões nos seus vários níveis. Nesse contexto, o orçamento brasileiro é percebido com a ênfase no fluxo das projeções de receita e de execução das despesas, que caracterizam o ciclo orçamental que recepciona impactos reais ao acompanhamento da execução orçamental, principalmente na relação com as despesas obrigatórias constitucionais e legais, inclusive previstas no art.9º,§ 2º, da LRF.

No que concerne especificamente à elaboração da proposta orçamental para 2018, essa deverá estar compatível com o PPA 2016- 2019, com a LDO 2018 e os ditames da Emenda Constitucional n. 95 – EC 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal que vigorará por vinte exercícios financeiros por meio da inclusão dos arts. 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

II.4 MARCO CONCEITUAL E LEGAL SOBRE REGRAS FISCAIS NO CONTEXTO INTERNACIONAL

Em sentido amplo, regras fiscais podem ser conceituadas como o conjunto de normas e procedimentos, que estão vinculadas a elaboração, aprovação e implementação orçamental (Alesina & Perotti, 1999).

Conforme Allen Schick (2003, 2009, 2018), professor de Políticas Públicas na Universidade de Maryland, regras fiscais são leis ou regulamentos que estabelecem metas para os agregados orçamentais (receita, gastos, déficit, dívida) e proíbem ações com objetivo dos governos não violar limites pré-definidos. As regras fiscais são elaboradas contemplando vários formatos, os quais não são mutuamente exclusivos, da seguinte forma:

- a) Referem-se apenas indicativos e referências aos modelos;
- b) Definem normas infraconstitucionais;
- c) Regulamentam complementarmente as constituições;
- d) Definem metas, procedimentos e penalidades;
- e) Estabelecem mecanismos de correção;
- f) Pré-estabelecem regras financeiras e contábeis aplicadas no decorrer do exercício fiscal.

Para o Fundo Monetário Internacional uma regra fiscal é uma restrição mais permanente à política fiscal e estabelece limites quantitativos na execução orçamental. A regra define uma meta, que através de indicadores possibilitem o monitoramento, avaliação e transparência (Budina, Kinda & Schaecher, 2012).

Nesse sentido mais restritivo, Kennedy, Robbins & Delorme (2001) definem também o conceito de regra fiscal, nomeadamente trazendo peso para a restrição constitucional ou legal na política fiscal, que especifica algum tipo de limite nas variáveis fiscais, tais como saldo orçamental, dívida, despesas ou tributos, e que normalmente é aprovado juntamente com um regulamento no ciclo orçamental de: elaboração, análise e discussão legislativa , execução orçamental e controlo.

Uma vez que os objetivos das regras fiscais tenham sido analisados, as características ideais que as regras fiscais devem apresentar, seguindo os critérios estabelecidos por Kopits e Symansky (1998), estão listadas abaixo.

Em primeiro lugar, uma regra fiscal deve ser bem definida como o indicador a ser controlado, o âmbito institucional e cláusulas de escape específicos para evitar ambiguidades materializar na implementação ineficaz da regra. É essencial que o indicador referido pela regra esteja bem definido para evitar possíveis problemas de interpretação que reduzam a transparência da regra.

É igualmente importante estabelecer o escopo institucional para identificar os organismos sujeitos à regra, bem como as responsabilidades ao analisar os resultados alcançados. A

necessidade de cláusulas de escape também é essencial, uma vez que permitem às autoridades fiscais para afastar o cumprimento da regulação e de outra forma poderia tornar-se uma maneira de evitar o cumprimento com ele. Por isso, é necessário especificar em que circunstâncias a violação é permitido, como relatórios de demanda que explicam este fato e um programa para estabelecer como e quando a regra será restaurada.

Outra característica da regra fiscal é a transparência nas operações das autoridades, incluindo aspectos relacionados à contabilidade, previsões e acordos institucionais. Nesse sentido, o FMI publicou um Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal (Código do FMI de Boas Práticas em Transparência, que alberga quatro princípios:

O primeiro define a "clareza" em termos das relações entre os agentes econômicos e as responsabilidades no processo orçamentário, de modo que se definam barreiras claras entre o setor público e o setor privado.

O segundo refere-se à disponibilidade pública de informação, em que as autoridades devem fornecer informações completas sobre o passado, presente e previsões de política fiscal realizadas pelo governo e a evolução das contas públicas.

O terceiro, refere-se à preparação, execução e divulgação do orçamento deve ser feito de acordo com padrões estatísticos e contábeis publicados.

E o quarto princípio estabelece controles independentes do processo orçamentário, por exemplo, por meio de auditorias externas e estatísticas independentes.

Uma terceira característica de regras fiscais é que elas devem adaptar-se aos objetivos de política econômica especificadas pelas autoridades, ou seja, devem ser consistentes com a realização destes objetivos.

A quarta característica afirma que a regra fiscal deve ser simples, flexível e aplicável. A regra fiscal deve ser simples didática, deve ser entendida pelos agentes públicos e pela sociedade. Importante torná-la mais fácil de avaliar os seus resultados e deve ser flexível, para que possa

reagir às possibilidades choques exógenos e externalidades não controláveis pelos gestores, bem como dificultarem o controlo dos formuladores de políticas públicas.

Importante mencionar que estas características geralmente estão inter-relacionadas, de modo que melhorar uma delas é em detrimento de uma das outras duas. Por exemplo, se uma regra for adotada de maneira muito simples, será à custa de tornar a regra menos flexível e mais difícil de aplicar. Se o que se busca é uma regra flexível para lidar com eventos imprevistos, então temos de desenvolver algum tipo de regra que leva em conta os possíveis efeitos adversos, o que resultará na criação de uma regra menos simples e mais difíceis de aplicar.

A quinta característica refere-se à consistência da regra fiscal, tanto internamente quanto com outras políticas e regras macroeconômicas.

Em sexto lugar, para que a regra fiscal atinja seu objetivo, ela deve ser mantida com políticas eficientes, como as reformas estruturais necessárias para atingir os objetivos.

E, em sétimo e último lugar, é desejável que a regra fiscal está contida em um estatuto, tais como leis ou tratados internacionais, onde as questões de monitoramento dos mesmos e as possíveis sanções que seriam aplicáveis devem também estabelecer que a regra foi quebrada.

Conforme o Fundo Monetário Internacional e o que já fora mencionado nesse trabalho, as regras fiscais estabelecem restrições permanentes à política fiscal, tipicamente definidas em termos de um indicador resumido de desempenho fiscal, muitas vezes expresso como teto ou meta numérico em proporção ao PIB (Kopits & Symansky, 1988).

Pode-se também ter uma associação de ambos e um outro balizador, como no caso brasileiro veremos que a Receita Corrente Líquida e o fator de proporção para os limites da dívida pública e gastos de pessoal.

Assim, para o IMF (2017)⁵³ três características principais caracterizam uma regra fiscal bem definida, a saber: 1) um caráter permanente, significando que a restrição deve ser percebida como obrigatória por um período de tempo suficientemente longo; 2) especificação em termos de um indicador geral de desempenho fiscal (como o déficit orçamental do governo, a dívida, a despesa, a receita, etc.); e 3) o fornecimento de um teto ou meta numérica. Embora o primeiro objetivo principal das regras fiscais seja o de melhorar a disciplina orçamentária, eles também podem fomentar a coordenação de políticas entre os diferentes níveis de governo, dependendo de sua cobertura institucional. Além disso, as regras fiscais podem contribuir ainda mais para a redução da incerteza sobre os futuros desenvolvimentos da política fiscal. No entanto, as regras fiscais só podem gerar esses benefícios se houver instituições adequadas para mecanismos de monitoramento e fiscalização ou se forem apoiadas por um forte compromisso político.

Em sentido amplo, há um reconhecimento que sobre o processo de formulação e implementação das regras fiscal no contexto orçamental. Não de hoje que as regras estabelecidas.

II.4.1 Experiências Internacionais sobre Regras Fiscais que Inspiraram a LRF: a Análise sobre Indicadores de Performance

As temáticas “regras fiscais”, “responsabilidade fiscal” “controle e redução dos gastos públicos” e “controle do endividamento”, portanto, há muito vinham sendo discutidas nos países desenvolvidos e, um pouco mais tardiamente, na própria América Latina. Estudos e levantamentos nessa área da pesquisa internacional tem sido realizadas (Inman,1996; Kennedy & Robbins, 2001; Lima, 2002; Schick, 2005; Oliveira, 2013).

⁵³ O Fundo Monetário Internacional (FMI) disponibiliza informações estruturadas e sistemáticas, considerando a usabilidade e o desenho das *fiscal rules*, com abrangência e amplitude nacional e supranacional, onde computa 96 países contemplando 21 exercícios fiscais, durante o período de 1985 a 2015. O conjunto de dados abrange quatro tipos de regras: regras de equilíbrio orçamental (BBR); e regras de dívida (DR); regras de despesa (ER) e regras de receita (RR), aplicáveis ao governo central ou nacional ou ao setor público. O FMI também apresenta um conjunto de especificidades e detalhes sobre várias características das regras fiscais dos países, como por exemplo: sua base constitucional ou legal, cobertura, cláusulas de escape, bem como os procedimentos de execução. Além desse aspecto, o trabalho elabora um balanço acerca dos principais recursos de suporte existentes, incluindo órgãos independentes de monitoramento e as respectivas leis de responsabilidade fiscal.

As crises fiscais e os efeitos multilaterais nas políticas públicas geraram a necessidade dos países e dos organismos multilaterais estabelecerem normas, procedimentos, regras fiscais e orçamentais para se prevenir ou melhor enfrentar as crises que possam gerar queda na atividade econômica, prejudicando diretamente os orçamentos e gerando efeitos perversos, principalmente em países ainda vulneráveis como o Brasil, em que os governos tem responsabilidades nomeadamente às classes de baixa renda.

Constatou-se que a evolução, o componente e as experiências de crises internacionais não conseguiram estabelecer e medir o “fiscal space” (espaço fiscal), em que os governos têm para elevar os gastos e reduzir os tributos. Esta é uma questão crucial, na qual este trabalho busca apresentar caminhos para um país federativo e fragmentado com multinível de governação fiscal, como o Brasil e, de forma específica, oferecer alternativas para o governo brasileiro avaliar e corrigir a situação fiscal dos Estados brasileiros.

O espaço fiscal é um conceito multidimensional, que reflete se um governo pode aumentar os gastos ou reduzir carga de tributos, sem colocar em risco o acesso ao mercado e a sustentabilidade da dívida. Essa determinação requer uma abordagem abrangente considerando, assuntos correlatos à ciência econômica, seja no campo microeconomia, seja nas áreas de meso e macroeconomia e a ciência da administração.

Portanto, esse conceito multidimensional deve levar em consideração:

- condições econômicas e estruturais iniciais;
- acesso aos mercados;
- externalidades territoriais;
- composição, nível e trajetória da dívida pública;
- fluxo do déficit (análise dinâmica da liquidez);
- necessidades de financiamento presente e futura;
- solvência da posição fiscal, sob políticas alternativas;
- capacidade de arrecadação própria para reduzir o gap fiscal vertical;
- modelo de governação vigente;
- estrutura administrativa e processo decisório;

- grau, intensidade e amplitude da descentralização
- Financiamento das políticas públicas e transferências de renda.
- modelo orçamental(incremental, julgamento seriado, fluxos múltiplos ou equilíbrio pontuado).

É usual considerar que a estrutura federal gera uma relação complexa entre o nível superior de governo e demais governos multiníveis, adquirindo fortes contornos de um movimento descentralizador e, nomeadamente, as políticas públicas de interesse comum geralmente conflitam com o modelo centrífugo no federalismo e essa amplitude adquire situações concretas e específicas na análise das finanças públicas, particularmente na avaliação da capacidade fiscal dos governos locais e regionais.

O assunto tem despertado interesse contínuo dos organismos internacionais e um acúmulo de experiências e aprendizagem. Todavia, mesmo os estudos mais recentes ainda não incorporaram a importância destas relações na ciência da administração. A propósito destes estudos o Fundo Monetário Internacional desenhou em quatro etapas a estrutura de avaliação fiscal, que refletem aspectos inter- relacionados e que precisam ser considerados ao avaliar a sustentabilidade fiscal IMF (2018, p.1) a situação estrutural e cíclica da economia; 2) a disponibilidade de financiamento em condições favoráveis e o risco de percepções de mercado, que aumentam acentuadamente os custos de financiamento; 3) a sustentabilidade do nível e trajetória da dívida pública e dos défices no médio e longo prazo e ; 4) a percepção da sustentabilidade fiscal em termos de dívida e necessidades de financiamento, sob situações de estresse razoáveis e cenários fiscais expansionistas.

Nesse trabalho o Fundo Monetário apresentou uma definição estrita para o fiscal space, considerando que o espaço fiscal está restrito apenas para execução da política fiscal discricionária, em relação aos planos existentes, sem pôr em risco o acesso ao mercado e a sustentabilidade da dívida. O estudo desenvolveu uma ferramenta baseada em 34 economias desenvolvidas e países emergentes. A amostra que representou 80% do PIB mundial, dentre eles o Brasil, estabeleceu uma estimação dos resultados para um intervalo temporal de análise de 3 a 4 anos. Assim, os quatro estágios foram analisados, considerando o seguinte contexto:

a) Contexto macroeconômico. Fazer uma avaliação inicial do contexto - incluindo condições internas e externas, e lacunas estruturais - que tenha relação com o provável impacto econômico e de risco de qualquer ação de política fiscal (que é explicitamente modelada na terceira etapa).

b) Acesso ao mercado e sustentabilidade da dívida. Considerar medidas de sustentabilidade fiscal sob políticas de linha de base e cenários de estresse padronizados. Estas referem-se à disponibilidade de financiamento, à carga da dívida e às necessidades de ajuste fiscal no médio e longo prazo.

c) Análise dinâmica da política fiscal expansionista. Simulação de experimentos de política fiscal discricionária em relação à linha de base e mapeamento de suas implicações para resultados macroeconômicos (por exemplo, PIB e inflação) e o nível e trajetória de variáveis fiscais, incluindo estoques e fluxos (dívida e necessidades financeiras brutas). Essas simulações baseiam-se em premissas padronizadas e visam lançar luz sobre o trade-off do crescimento da dívida e da política fiscal discricionária, sob cenários positivos e negativos.

d) Julgamento final. A equipe do IMF, para chegar à avaliação final do grau de espaço fiscal com base nos sinais fornecidos pelas três etapas, bem como quaisquer fatores, indicadores e análises adicionais específicos do país.

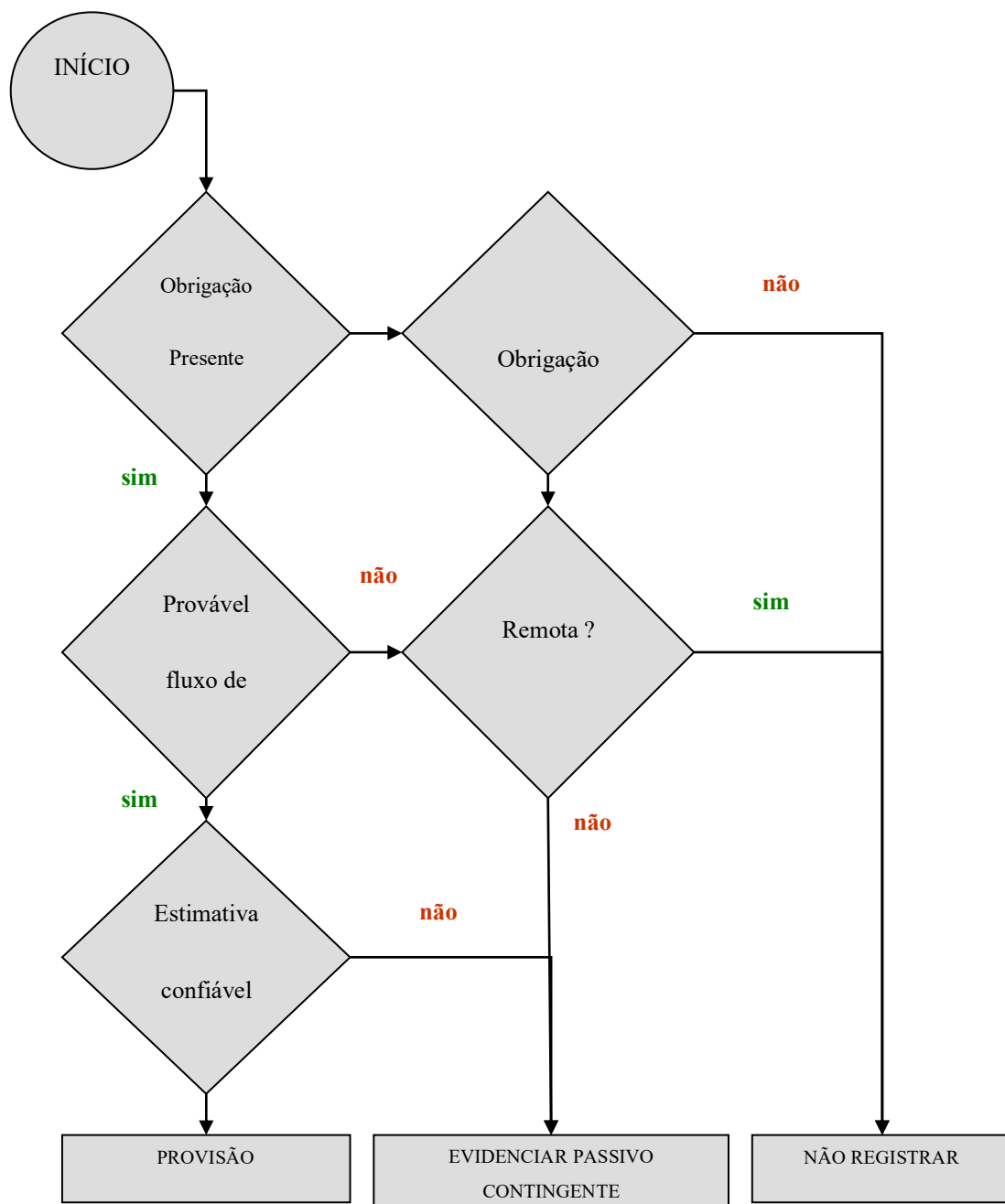
Após o julgamento da equipe a pesquisa demonstrou que o Brasil tem espaço limitado para uma expansão fiscal favorável ao crescimento, conforme evidenciado pelo modelo MAC-DAS⁵⁴. O MAC-DAS é importante, pois a dívida líquida é considerada como um complemento da dívida bruta, o que requer uma consideração sobre se os ativos podem ser realisticamente usados para pagar a dívida.

Portanto, considerando a confiabilidade dos dados sobre os ativos financeiros públicos líquidos disponíveis, eles podem ser um fator chave na determinação da quantidade de espaço

⁵⁴ MAC DAS- *Debt Sustainability Analysis for Market-Access Countries* e o LIC DSF- *Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries* são ferramentas/modelos que o FMI tem utilizado e aprimorado, as quais foram usadas para esse trabalho piloto de 34 economias, com objetivo de analisar a sustentabilidade da dívida, para países com acesso ao mercado. O novo modelo LIC DSF também inclui uma ferramenta para avaliar a consistência entre os pressupostos de crescimento e investimento público.

fiscal que um país possui. Por outro lado, o registro correto e adequado da reserva de contingência ou passivos contingentes, estabelecidos na Lei de responsabilidade Fiscal. No caso brasileiro, são denominados ativos e passivos contingentes, como descritos na sequência. O ativo contingente é um ativo provável e que resulta de eventos passados, cuja efetiva existência será confirmada ou não de um ou mais eventos futuros, que sejam incertos e que não estejam sob o controle do setor público (Secretaria do Tesouro Nacional, [STN], 2017).

Figura 5 - Árvore de decisão de Ativos/Passivos contingentes



Fonte: Adaptado de Secretaria do Tesouro Nacional - Manual de Contabilidade. aplicado ao Setor Público.

A figura 5 acima propicia aos governos, de forma especial aos 27 Estados brasileiros, incluindo o Distrito Federal, aqui estudados a realizar análise sobre a inclusão das margens de ativos e passivos contingentes para compor a proposta orçamental, evitando riscos ou desvios orçamentais, haja vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também procedeu modificações importantes para melhor definição dos valores da reserva de contingência, evitando pecados comuns do “incrementalismo trivial” de agregar apenas efeitos da inflação, como é comum à realidade brasileira. Assim, a árvore decisão acima converge também com o redimensionamento revisional da programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, que forma definidos no Art. 8º, da LRF. Portanto, a LRF estabeleceu também que:

“Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.”

Conforme o Prof. Heraldo da Costa Reis, a Lei de Responsabilidade Fiscal transferiu a decisão sobre o percentual a ser aplicado sobre a Receita Corrente Líquida para a formação do seu montante a cargo da administração da entidade, que deverá ter o cuidado de não superdimensioná-lo e utilizá-lo sempre como um valor restrito à sua finalidade. A rigor, a LRF foi também nesse campo acertada pois, sem retirar o poder discricionário do gestor, estabeleceu o rácio da reserva de contingência balizada pela predição da Receita Corrente Líquida, que é parâmetro para demais outros gastos correntes.

Tabela 12 - Provisão e Passivo Contingente

Obrigação	Probabilidade de Saída de Recursos	Possibilidade de Estimativa Confiável do Valor	Classificação	Forma de Evidenciação
Presente	Provável	Possível	Provisão	Balanço Patrimonial e Notas Explicativas
Presente	Provável	Não possível	Passivo Contingente	Notas Explicativas
Presente	Pouco provável	Possível ou Não Possível	Passivo Contingente	Notas Explicativas
Presente	Remota	Possível ou Não Possível	Passivo Contingente	Não é divulgado
Possível	Provável	Possível	Passivo Contingente	Notas Explicativas

Fonte: Adaptado de Secretaria do Tesouro Nacional - Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público.

A Tabela 12 é uma demonstração temporal que, na ocorrência de eventos passados, possa existir uma saída de recursos que incorporam benefícios econ micos ou potencial de serviços seja exigida para a extinção de: a) Uma obrigação presente; ou b) Uma obrigação possível cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos que não estão totalmente sob o controle da entidade.

Já para o Ativo Contingente, segue a seguinte estrutura:

Tabela 13 - Provisão para Ativo Contingente

Probabilidade de ingresso de recursos sob a forma de benefícios econ�micos ou potencial prestação de serviços	Classificação	Forma de evidenciação
Certeza	Ativo	Balanço Patrimonial e Notas Explicativas
Provável	Ativo Contingente	Notas Explicativas
Pouco provável	Ativo Contingente	Não é divulgado

Fonte: Adaptado de Secretaria do Tesouro Nacional - Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público.

Quando, em consequência de eventos passados gera-se possibilidade de ativo financeiro, cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos que não estão totalmente sob o controle da entidade.

Portanto, importantíssimo citar o caso brasileiro sobre análise dessa preocupação, pois vai ao encontro das premissas preventivas de riscos, definidas pelo Fundo Monetário para o trabalho piloto do Assessing Fiscal Space: An Update and Stocktaking, publicado em 15 de junho de 2018.

O Decreto-Lei n. 200 (1967), já mencionava a importância da reserva de contingência, tal como segue:

“Art. 91 Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais. (Redação dada pelo Decreto- Lei nº 1.763, de 1980).”

Posteriormente, a reserva de contingência foi modificada pelo Decreto- Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, que descreveu o Art. 91 da seguinte forma:

"Art. 91. Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente, destinada a determinado programa ou unidade orçamentária, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos suplementares, quando se evidenciarem insuficientes, durante o exercício, as dotações orçamentárias constantes do orçamento anual".

A Portaria Ministerial Nº 09 – MINIPLAN- , de 28 de janeiro de 1974, os Estados e Municípios foram autorizados a, mediante lei própria, incluírem nos seus respectivos orçamentos, a Reserva de Contingência para aquela finalidade citada anteriormente.(Decreto- Lei 900/69).

A reserva de contingência passou por outra modificação, por meio do Decreto- Lei Nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980, que ampliou sua função , ou seja, autorizou que servisse de fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, bem como os orçamentos de demais entidades de Direito Público da União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e suas respectivas autarquias, alocassem dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, para aquela nova finalidade.

Nessa modificação, percebe-se a autorização da abertura de créditos adicionais especiais, além dos suplementares, através dos recursos da Reserva de Contingência. Para Slomski (2003, p.331), créditos adicionais especiais são os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. Nessa alteração, vê-se também que a criação da Reserva se estendeu para todas as entidades de Direito Público Interno, inclusive às entidades da administração pública indireta, as autarquias.

Segundo Costa Reis (2004, p. 175), a Reserva de Contingência constituía- se na época de uma parcela do superávit corrente apurado no confronto entre Receitas Correntes e as Despesas Correntes, sobre o qual era aplicado um percentual estabelecido pela própria administração da entidade governamental.

A análise de passivos contingentes ou riscos fiscais é importantíssima para os países, no caso o Brasil, realizarem e monitorarem o MAC-DAS. Nesse contexto, a normatização incorporou-se às provisões dos passivos contingentes e foram estabelecidos na Norma Brasileira de Contabilidade (NBCTSP).

A normatização dos procedimentos contábeis relativos às provisões, passivos contingentes e ativos contingentes foi elaborada com base na Norma Brasileira de Contabilidade (NBC TSP) 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, definidos pelo Conselho Federal de Contabilidade, com base na International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) 19 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes do International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).

O nível e a trajetória da dívida e as necessidades de financiamento bruto aumentam os riscos significativos. No cenário de referência, envolvendo a implementação de reformas já em curso, a dívida continua a subir para mais de 90% do PIB em 2022/2023, e só começa a diminuir em 2024.

Importa mencionar que, o fato de alguns Estados serem mais ricos que outros possibilita que esses gastem mais com o mesmo nível de esforço fiscal (Bird; Vaillancourt, 2006). As disparidades fiscais-financeiras sinalizam as dificuldades ou a impossibilidade de determinados entes subnacionais participarem ativamente, com aporte de recursos financeiros, de ações públicas cooperadas e compartilhadas. Tipicamente, as federações registram um gap vertical, pois o Governo Federal goza de capacidade maior de arrecadação, enquanto os entes subnacionais têm responsabilidades que vão além daquilo que podem financiar com as suas próprias receitas. Este gap justifica as transferências do centro para as outras entidades federativas. O segundo desequilíbrio fiscal é o horizontal, medido entre governos do mesmo nível (p. ex., diferentes Estados), pois as disparidades regionais resultam em diferenças entre os Estados em termos do seu potencial de gerar receitas e suas necessidades de gastos. Os gaps horizontais são enfrentados por meio de transferências de equalização.

Prado (2016), descreveu que em valores agregados, o gap fiscal vertical no Brasil é relativamente limitado, comparado a outros países federativos. Definido como a participação dos governos multiníveis nas despesas governamentais em geral menos a sua parcela de receitas, o gap fiscal vertical do Brasil é de 27 por cento, bem abaixo dos níveis de outros países federativos em que os governos multiníveis dependem ainda mais das transferências federais. Isso se explica pelo fato de os governos multiníveis no Brasil terem poderes significativos de tributação (ICMS, IPVA, IPTU, ISS entre outros) que geram uma parcela grande de receitas próprias, pelo menos nos casos dos subnacionais que têm bases tributárias fortes e capacidade administrativa. Entretanto, a alocação desses tributos aos subnacionais pode vir com custos em termos de eficiência econômica e administrativa, especialmente no caso da tributação de bens e serviços (para maiores detalhes, ver a nota relativa à tributação).

Contudo, o Brasil tem grandes gaps horizontais, o que significa que as transferências federais às entidades federativas têm papéis diferenciados. Uma análise detalhada mostra que a

capacidade dos diferentes Estados de financiarem os seus gastos com as suas próprias receitas (impostos estaduais) varia muito. Enquanto alguns Estados chegam a cobrir até 75% com as suas próprias receitas tributárias, outros permanecem altamente dependentes das transferências intergovernamentais.

Realizar o equilíbrio sobre estas variáveis, de forma especial em governos multiníveis, envolvem considerações importantes no âmbito da governação fiscal e uma análise cuidadosa no campo da ciência da administração, de forma especial, análises dos efeitos na governança.

Kaufmann e Matruzzi (2008) dizem que: “Formuladores de políticas, grupos da sociedade civil, doadores de ajuda e académicos de todo o mundo concordam cada vez mais com o fato de que a boa governança importa para o desenvolvimento”. Os autores têm um projeto de pesquisa de Indicadores de Governança Mundial - WGI e detectaram que esse crescente consenso sobre a boa governança surgiu de uma proliferação de medidas empíricas da qualidade institucional, da governança e do clima de investimento e de pesquisa concomitante, que demonstra o forte impacto da boa governança sobre o desenvolvimento. Os WGI são de grande ajuda para permitir pesquisas, debates, conscientização e discussões sobre a governança.

Na visão de Kaufmann e Matruzzi (2008) governança é formada pelas tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas com eficácia e o respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que regem as interações sócio- econômicas entre eles. Os WGI medem seis grandes dimensões de governança que captam os principais elementos dessa definição. São eles: “Accountability”, “Estabilidade Política”, “Eficácia Governamental”, “Qualidade Regulatória”, “Regime de Direito”.

Nesta mesma perspectiva estão citados, a seguir, três conceitos de governança de Giosa (2004):

Conceito (1): “Exercício de autoridade política, econômica e administrativa na administração dos assuntos de um país a todos os níveis. Inclui os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, cumprem suas obrigações e resolvem suas diferenças”.

Conceito (2): “Governança não é o governo, mas um ‘conceito que reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal e das instituições do governo’. Em muitas formulações, a Governança inclui o governo, o setor privado e a sociedade civil. A Governança enfatiza o processo e reconhece que as decisões são adotadas com base em relações complexas entre muitos atores com diferentes prioridades.”

Conceito (3): “Dar condições à administração de melhorar sua arrecadação própria e sua forma de gastar recursos com eficiência, assim como oferecer transparência às ações de governo para se controlar estrategicamente a eficácia das políticas públicas que estão sendo produzidas.”

O autor considera três importantes elementos para a Estrutura de Governança dar governabilidade aos agentes políticos e fortalecimento da democracia como processo de escolha de lideranças: Gestão da Informação, Gestão do Conhecimento e Planejamento Estratégico do Desenvolvimento Sustentável.

Assim, governança se traduz no Estado em que os diversos atores, de natureza pública, privada e da sociedade civil organizada, se articulam em direção aos seus interesses, que conjugados, podem resultar em prol do interesse coletivo, no desenvolvimento sustentável.

A oportunidade de que a cooperação entre os países se efetive é um marco potencial para evolução da governança regulatória, a partir da troca de experiências bem sucedidas entre seus membros e de ações conjugadas ou conjuntas.

O principal quadro operacional do Fundo para essa análise é o quadro de sustentabilidade da dívida, que inclui vários indicadores, ao mesmo tempo que permite o julgamento do pessoal. A vigilância também se baseia em indicadores desenvolvidos pelo Departamento de Assuntos

Fiscais (FAD) - incluindo aqueles que foram usados no exercício interno de vulnerabilidade e monitores fiscais - enquanto métodos mais recentes baseados em testes de estresse fiscal e abordagens probabilísticas propostas no FMI (2016) também são promissoras. Além disso, as equipes usaram abordagens de modelagem de análise de cenários e de equilíbrio geral para avaliar as escolhas de políticas fiscais e suas implicações para a sustentabilidade. Quando aplicado ao espaço fiscal, cada indicador e abordagem tem vantagens e desvantagens e nenhum cobre todos os fatores relevantes. Em última análise, portanto, avaliar o espaço fiscal requer julgamento, informado por uma ampla gama de ferramentas.

Como bem coloca o FMI⁵⁵, há uma questão fundamental acerca de quando o governo é estimulado e chamado a estimular a economia. Trata-se de uma questão crucial durante períodos de desaceleração econômica, quando o governo é chamado a estimular a economia. Mas ela tem a mesma importância em momentos de recuperação cíclica, como o que estamos experimentando agora, pois a resposta é essencial para entender a rapidez com que uma nação deve reconstituir suas reservas no contexto de um modelo de governança interfederativa e ação coletiva institucional.

A complexidade e as circunstâncias demonstram que a proposta de estimativa do “fiscal space” deve ser concebida em termos de margem, para que os Estados possam se ajustar, sem prejudicar a sustentabilidade e o equilíbrio fiscais e nem penalizar os demais entes da federação, ou seja, admite-se um déficit, intertemporal, mas com mecanismos de geração de receita e melhoria da qualidade do gasto corrente e dos investimentos.

A literatura também sobre o assunto conflita e não entra em consenso sobre a definição de espaço fiscal. Para Heller (2005), citado por Bateta e Moreno- Brid (2014) o espaço fiscal é a capacidade do Estado em gerar déficit, sem comprometer a dívida, ou seja apresenta- se aqui o conceito de sustentabilidade fiscal. Para Dashon (2014), a política fiscal é sustentável se a trajetória conjunta de receitas e gastos não acumularem passivos e evoluírem na dívida.

⁵⁵ Vê, a propósito, (IMF, 2018): “It is a critical question during periods of economic downturn when the government is asked to stimulate the economy. But it is also an equally important question in a time of cyclical upswing such as we’re now experiencing because the answer is critical to understanding how fast a nation should rebuild buffers.”

(<https://blogs.imf.org/2018/06/27/economic-preparedness-the-need-for-fiscal-space/>).

Assim, para essa concepção os ingressos líquidos devem permitir pagar o saldo da dívida e ser suficiente para manter os investimentos.

No cenário desse movimento, muitos países, em diferentes continentes, deram início, ainda na mesma década, à implementação de reformas fiscais e orçamentais, com intuito de frear a dívida pública e prospectar uma governação e políticas públicas mais eficientes. Adotaram regras fiscais mais rígidas e impuseram contenções ao crescimento da despesa para manter o défice público sob controle.

II.4.2 Legislações fiscais e suas derivações para LRF

O início da década de 1990 foi exemplar para que diversos países iniciassem um processo de adoção de instrumentos e mecanismos de restrição fiscal, financeira e de governação, com objetivo de maximizar receitas e otimizar despesas para cumprirem políticas públicas compromissadas com a estrutura de poder político vigente. O conjunto dessas transformações foi puxada por uma crise financeira e da dívida.

Dentre a necessidade destas reformas, destaca-se os Estados Unidos, que já vinham se preparando para fornecer respostas ao crescente défice norte- americano nas três décadas anteriores.

Conforme Lima (2012), o Congresso americano criou uma série de normas e procedimentos para controlar os gastos federais. Assim, várias reformas legislativas foram realizadas no sistema orçamental estadunidense, inclusive foram importantes para espelhar a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira. Primeiro, o Congressional Budget and Impoundment Control Act, de 1974, e na sequência Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act, de 1985 e 1987, (conhecidas respectivamente como Gramm- Rudman Hollings Act, ou GRH I e II) e o “Budget Enforcement Act” (BEA), de 1990. O Congresso Americano estabeleceu assim o mecanismo pay- as- you- go ao implementar o BEA: originalmente planejado com término previsto para o final do ano fiscal de 1995. Entretanto, esse mecanismo foi estendido primeiramente até 1998 e, posteriormente, até o ano fiscal de 2002. Há significativa experiência de regras fiscais entre os Estados americanos. Inman (1996) considera bastante bem- sucedida a maior parte dos casos, conforme Lima (2012).

A influência americana e a crise fiscal dos países emergentes provocaram a segunda geração de regras fiscais, já puxada pela experiência do Brasil com a edição em 4 de maio de 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Um exemplo importante foi o Tratado de Maastricht, que previu um pacto pela estabilidade ao condicionar os países membros a manterem o déficit nominal e a dívida pública sob limites pré-estabelecidos (3% e 60% do PIB, respectivamente). Ainda em 1992, conforme Kennedy e Robbins (2001), o tratado estabelecia que países integrantes do bloco econômico deveriam atender a certos limites necessários à estabilidade macroeconômica do país. De acordo, as regras fiscais seriam: (a) assegurar a estabilidade macroeconômica, como no Japão do pós-guerra; (b) aumentar a credibilidade política fiscal do governo e ajuda na eliminação do déficit, como em alguns países, a exemplo do Canadá e suas províncias; c) assegurar a sustentabilidade a longo prazo da política fiscal, especialmente à luz envelhecimento da população, como na Nova Zelândia; ou (d) para minimizar as externalidades negativas dentro de um federação ou arranjo internacional, como na Convenção Econômica e Monetária Européia (Kennedy & Robbins, 2001. p. 3).

Todavia, é fato que a maioria das regras fiscais que geram restrições orçamentais os governos necessitam de pressão externa, que é gerada por Organismos Multilaterais, como: Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Econômica Europeia (CEE), World Bank e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os quais condicionam apoio ao controle top down de regras fiscais.

Importa mencionar também que apenas a pressão externa não garante a necessidade do equilíbrio. A disciplina fiscal para fortalecer as políticas públicas deve vir junto com o compromisso político, que também é necessário para que as regras não sejam descumpridas ou “margeadas”. Por exemplo, (Milesi-Ferretti, 2000, 2004) demonstra que quando um governo tem uma margem para realizar a “creative accounting” (contabilidade criativa), a imposição de uma regra fiscal pode implicar um trade-off entre o efetivo e necessário e o possível e camuflado.

O regramento de restrição fiscal tem na restrição do saldo orçamental, a medida mais comum, que tenta manter uma simetria para contingenciar despesas. Outro regramento de contingência importante está no “fiscal space”, definido por Heller (2005), como o espaço fiscal no orçamento público, que proporcione recursos para políticas públicas, sem comprometer o equilíbrio e a sustentabilidade fiscal. O incentivo para a criação de espaço fiscal é fortalecido, onde os gastos fiscais resultantes estimularão o crescimento no médio prazo e talvez até se paguem em termos de receita fiscal futura. Em princípio, existem diferentes maneiras pelas quais um governo pode criar esse espaço fiscal.

Dentre estas maneiras, receitas adicionais sustentáveis podem ser obtidas por meio de medidas fiscais ou pelo fortalecimento da administração tributária ou despesas de prioridade mais baixa, podem ser contingenciadas e anuladas para fortalecer outras políticas públicas. Recursos podem ser emprestados, seja de fontes domésticas ou externas. E, finalmente, os governos podem usar seu poder de senhoriação (isto é, mandar o banco central imprimir dinheiro para emprestar ao próprio governo). Os governos também podem se beneficiar de qualquer espaço fiscal decorrente do recebimento de subvenções de fontes externas.

Todavia, governos precisam observar, a exemplo das receitas adicionais, a sustentabilidade e grau de liberdade no uso dessas receitas para as despesas que tem caráter continuado. A LRF, por exemplo, coloca essa restrição orçamental ao definir os aspectos relacionados à geração da despesa, conforme definida nos arts 15 a 18, que já mencionamos sua fragilidade.

No entanto, esta linha de argumentação pode ser refutada pelo fato de que vários países, como o Canadá, implementaram restrições orçamentais, sem que houvesse queda no rácio dívida/PIB. A dívida, por exemplo, não deveria ultrapassar 60% do PIB, e o défice, 3%. Caso ultrapassasse, seria implementado um programa de ajuste de dez meses. Se a tentativa de ajuste fracassasse, retaliações seriam impostas. Além disso, países não- membros poderiam ingressar no bloco, mesmo que não atendessem aos limites, desde que se observassem uma trajetória descendente da dívida.

Outros dois exemplos de regras fiscais de orçamento equilibrado foram o Budget Enforcement Act (BEA) de 1990, adotado pelos Estados Unidos, e o Fiscal Responsibility

Act (FRA) de 1994, adotado pela Nova Zelândia. Enquanto o BEA concentrava-se no controle dos gastos e mecanismos de expansão das receitas públicas, vis-à-vis modernização da administração tributária, ao invés de estabelecer metas de déficit e dívida, a Nova Zelândia, através do Fiscal Responsibility Act, estabelecia normas de transparência e accountability, tendo, ambas nações, o sucesso nas implementações à época.

No caso específico da Nova Zelândia, observa-se o conteúdo e práticas de transparência fiscal que, conforme Kopits e Symansky (1988) é um processo de “... abertura para o público em geral sobre a estrutura e funções do governo, intenções de política fiscal, contas do setor público e projeções. Envolve o acesso imediato a informações confiáveis, abrangentes, oportunas, compreensíveis e comparáveis internacionalmente sobre as atividades do governo... para que o eleitorado e os mercados financeiros possam avaliar com precisão a posição financeira do governo e os verdadeiros custos e benefícios das atividades governamentais, incluindo seu presente e futuro implicações econômicas e sociais.”

A Nova Zelândia construiu sua legislação em 1989, com objetivo de melhorar o desempenho integrado dos governos e fortalecer a transparência fiscal. Em 2004, promoveu o primeiro grande ajuste, introduzindo procedimentos para aprimorar a eficiência, eficácia e a inovação para melhorar o padrão de vida dos neozelandeses.

Todavia, o processo evolutivo neozolandês vem em avanço bem antes desse período, conforme relata Petrei (1997) avanços vinham convergindo as medidas de natureza fiscal com os ajustes na administração pública, a partir da crise de 1984. Tais medidas tiveram também uma dependência da trajetória e podem ser mencionadas como as edições sequenciadas dos seguintes instrumentos legais: State-Owned Enterprises Act 1986, a State Sector Act 1988, a Public Finance Act 1989 e, por fim, a edição da Fiscal Responsibility Act, em 1994, ou seja, um conjunto sequencial que possibilitou uma reorganização do sistema orçamental e contábil, não apenas para atingir metas predefinidas pelo governo, mas para adaptar todas as organizações públicas numa sistemática de planejamento da governança fiscal e da gestão, para o longo prazo. De acordo com Cysne e Sobreira (2007, p. 311- 312), a exigência legal na elaboração do planejamento e produção dos relatórios fiscais de longo prazo fortalecem a sustentabilidade das políticas públicas e dos investimentos e, nesse contexto, incluem-se

também as despesas previdenciárias. De acordo com Cysne e Sobreira (2007), em média no período de análise a despesa primária cresceu a taxa média de 2% e as receitas reais, em torno de 3%, gerador de um resultado primário reinvestido nas políticas públicas.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) publicou uma série de trabalhos sobre as experiências internacionais e sobre regras fiscais. O trabalho de Kumar Manmohan e Teresa Ter-Minassian (Promoting Fiscal Discipline Case Studies in Technical Assistance), estabelece que o principal propósito da LRF é assegurar a consistência intertemporal da política orçamentária, tendo como objetivo final de garantir a sustentabilidade das políticas públicas.

Pela Cepal, alguns autores relataram a importância da LRF, dentre eles, destaca-se o trabalho de Anwar Shah - Fiscal Decentralization and Macroeconomic Governance.... Para Shah (2003), LRF é provavelmente a reforma mais significativa após a constituição de 1988 em termos de seu impacto na dinâmica do federalismo no Brasil, uma vez que propiciou a eficácia na gestão macroeconômica e nas políticas públicas do governo federal e demais unidades da federação. Tal fato é constatado pela publicação e referência de organismos multilaterais.

Assim, no contexto internacional as legislações que sistematizaram regras fiscais e de controle dos gastos públicos foram sendo aperfeiçoadas e analisadas pelos Organismos Multilaterais, tais como: World Bank, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional e Comissão Econômica para Estudos da América Latina e, recentemente, o Lincoln Institute of Land Policy empreenderam várias análises sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto instrumento de política pública.

Tal fato é constatado pela publicação e referência de organismos multilaterais. O Fundo Monetário Internacional (FMI), já em Dezembro de 2001 – ou seja, um ano após a edição da lei, publicou um trabalho analítico.

Conforme Ter-Minassian (2007), os países fizeram em período inferior a ¼ de século suas regras fiscais, estando na dianteira Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido e na sequência veio o Brasil.

II.5 ANÁLISE DESCRITIVA DA GOVERNAÇÃO FISCAL

É consensual entre os pesquisadores que o Produto Interno Bruto (PIB) e o investimento têm forte correlação entre si e, por conseguinte, com as variáveis de finanças públicas, sejam receitas ou despesas. Para o caso brasileiro, diversos modelos empíricos podem ser observados nos portais do Instituto Pesquisa em Economia Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação Getúlio Vargas (FGV). Apenas para exemplificar, temos: (Mendonça, Santos, e Martins, 2009; Mendonça e Medrano, 2015); (Gonzales, Sbardellati, e Santos, 2014). A forte correlação dos investimentos o setor de bens de capital também definirá a trajetória e a composição dos gastos nas políticas públicas, as quais tem base nas fontes de inovação e difusão tecnológica (Gür, 2004) e, conforme Hirschman (1958), a indústria de bens de capital sustenta uma cadeia produtiva, com fortes efeitos de encadeamento para trás e para frente, que geram externalidades positivas e capacidade de intervir nas políticas pública, pois intensificam a demanda agregada e capacidade produtiva para os próximos orçamentos.

No período de 1996 a 2015 e 2000 a 2017, o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, teve o seguinte comportamento, considerando os dados da série, conforme anexos 2 e 3.

Nas últimas duas décadas, forte crescimento combinado com progresso social fez do Brasil umas das principais economias do mundo, apesar da profunda recessão que começou em 2014 e da qual a economia está agora lentamente se recuperando.

Esse período de longa recessão, ainda está sendo avaliado paulatinamente mas, tomando apenas o segundo trimestre de 2015 até o 2º trimestre de 2016, a Formação Bruta de Capital Fixo gerou quedas sequenciais, as quais nunca ocorreram na história republicana do Brasil, considerando também o período de apuração da série histórica do Sistema de Contas Nacionais⁵⁶, iniciada no 1º trimestre de 1996.

Ainda assim, a crise fiscal de 2014, que se estendeu para os dois anos posteriores, teve impacto direto nas finanças públicas estaduais em dois pontos: queda da atividade econômica

⁵⁶ Ver, <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/>.

e, por conseguinte, perda da capacidade de arrecadação, e redução das transferências correntes, o que reduziu a capacidade de pagamento e de investimento dos Estados mais afetados. O Centro Oeste, Norte e Nordeste tiveram impactos menos significativos, por motivos diferentes.

A atividade do Centro- Oeste e Norte é puxada fortemente pelo agronegócio. Em termos de atividade econômica, mesmo no período de crise, a agropecuária obteve crescimento de 3,3% em relação a 2014. Observou-se que o Centro- Oeste apresentou a menor queda em volume do PIB, dentre todas as Grandes Regiões (- 2,1%), em relação a 2014, seguido das Regiões Norte (- 2,6%), Nordeste (- 3,4%) e Sudeste (- 3,8%). A maior queda foi registrada na Região Sul (- 4,1%). A Região Norte, também sente impactos no agronegócio pela expansão das fronteiras de produção, tanto que Estados de Roraima, Tocantins e Pará tiveram os decréscimos do PIB inferiores a 1%. Conforme os dados do IBGE, As Regiões Sudeste e Sul, foram as mais afetadas, sendo que apenas a Região Sudeste perdeu participação no PIB nacional, saindo de 54,9% para 54,0%. registrando queda de 6%, entre os anos de 2015 e 2016.

II.6 OS INDICADORES QUE PARAMETRIZAM A GOVERNAÇÃO FISCAL - INDICADORES DE METAGOVERNANÇA E SUA METODOLOGIA DE APURAÇÃO

O avanço da contabilidade pública, sem nenhuma dúvida, foi motivado essencialmente no país, com o advento da LRF e, mais recentemente, com a criação das NBCASP e, também, com a edição, em 2011, do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (BRASIL, 2011). Na atualidade, a contabilidade pública deve servir de meio para o efetivo controle da sociedade, servindo de base para a geração de informações que permitam o acompanhamento pelo conjunto da sociedade das contas públicas e da gestão do seu patrimônio.

Antecipando o processo conclusivo, podemos descrever que foi uma das maiores contribuições que a Lei de Responsabilidade Fiscal advinda da NGP trouxe para um processo de governação fiscal brasileiro.

Para Conto, Galante e Oenning (2008, p.4), este ramo da ciência contábil tem ainda entre suas atribuições: (1) registrar a previsão das receitas e a fixação das despesas estabelecidas no orçamento público; (2) escriturar a execução orçamentária; (3) comparar a previsão e a realização das receitas e despesas; (4) controlar operações de crédito; (5) controlar a dívida ativa; (6) controlar os créditos e obrigações; (7) demonstrar as variações e o valor do patrimônio da entidade. Notadamente, este entendimento está voltado para os aspectos orçamentários com a previsão da receita e a fixação das despesas e a escrituração da execução orçamentária e também para o controle do patrimônio de seus bens, direitos e obrigações e suas variações.

Todavia, a contabilidade pública brasileira passou recentemente por mudanças que tentam efetivar a já antiga necessidade de controle de custos e ampliar seu horizonte de análise, observação e registro, para que ela seja fonte de informações mais precisas para a tomada de decisão e para o controle social. Neste sentido, surgiram as NBCASP.

Até o advento das novas normas não existia um conjunto de normativos que regrassem especificamente os diversos aspectos da contabilidade pública nacional, gerando muitas vezes interpretações equivocadas e desiguais em uma mesma Unidade Federativa. Apesar da Lei 4.320/64 trazer aspectos como quais as demonstrações (balanço patrimonial, balanço financeiro, balanço orçamentário e as demonstrações das variações patrimoniais) que caberiam à contabilidade pública evidenciar, em outros aspectos, foi incipiente. Dentre estes aspectos, destaca-se a falta de um detalhamento de como deveria funcionar a apuração de custos, bem como a classificação de ativos e passivos não tratados adequadamente na lei.

Um aspecto inovador das NBCASP que está alinhado com as características da Nova Gestão Pública e, ainda, com o que preceitua a LRF, é a criação do Subsistema de Custos - SIC destinado, segundo a Resolução no 1.129/2008, a registrar, processar e evidenciar os custos “dos bens e serviços, produzidos e ofertados à sociedade pela entidade pública” e a especificar que a contabilidade deve apoiar, por meio destes subsistemas, a administração pública nos seguintes aspectos: (a) desempenho da unidade contábil no cumprimento da sua missão; (b) avaliação dos resultados obtidos na execução dos programas de trabalho com

relação à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade; (c) avaliação das metas estabelecidas pelo planejamento; (d) avaliação dos riscos e das contingências.

Com efeito, passa agora a contabilidade pública brasileira a ter a possibilidade de que os órgãos públicos implantem um sistema de contas específicas para o controle dos custos tal como existe para as contas patrimoniais e orçamentárias. As Normas também inovaram quanto ao conjunto de demonstrações que devem ser evidenciados pelos órgãos, inserindo além do Balanço Patrimonial, Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Resultado Econômico e o Demonstração do Fluxo de Caixa.

Os preceitos da nova gestão pública apresentados na literatura por Bliska e Vicente (2001), Rezende (2002), Sano e Abrucio (2013), Lima (2009) como o foco no resultado, na efetividade, eficiência e eficácia, uma maior flexibilidade da gestão, a busca pela maior responsabilização, transparência e controle social, podem ser relacionado aos objetivos da CASP.

Um dos objetivos da CASP é apoiar o processo decisório, pode-se inferir que este objetivo tem relação direta com os preceitos da NGP pois esta tem entre seus fundamentos uma administração voltada para o resultado para a efetividade, eficiência e eficácia, uma maior

Os indicadores de metagovernança foram recepcionados da base legal da contabilidade brasileira, essencialmente as duas legislações que regulamentam os indicadores contábeis e financeiros das finanças públicas – a Lei nº Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, aqui denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A base de dados utilizada na análise reúne as compilações do FINBRA- Finanças do Brasil de 1995 a 2016, com informações fiscais anuais “acima da linha”, sobre fluxos de receitas e despesas, além de estoques de ativos e passivos, que os 27 Estados brasileiros devem informar por meio de um sistema on- line da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A base tratada para a análise contém estatísticas para um conjunto que abrange a série citada os 27 Estados

brasileiros, incluindo o Distrito Federal, e subdivididos também nas cinco regiões: Norte, Nordeste, Centro- Oeste, Sudeste e Sul.

Optou-se pela elaboração deste trabalho, sem restringir a série, mesmo considerando mudanças ocorridas na publicação dos dados que, para os Estados brasileiros, não ocorreram alterações significativas que pudessem dificultar a análise dos indicadores de metagovernança dos principais agregados de receitas e despesa dos Estados brasileiros.

A construção e uso de indicadores de metagovernança é o instrumento muito difundido para análise de finanças públicas. Os indicadores básicos para análise descritiva serão: Receita Total (RT); Receita Tributária Própria(RTP), Receita Corrente Líquida(RCL); Gasto com Pessoal(DP); Gasto de Custeio(GC); Investimento(I); Dívida Consolidada Líquida(DCL); Resultado Primário(RP) e Resultado Nominal(RN)⁵⁷.

A partir dos indicadores básicos, acima mencionados, relações matemáticas serão utilizadas nessa análise descritiva, tais como⁵⁸:

Indicadores de receita:

⁵⁷ A pesquisa usará os termos e procedimentos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que está em sua 7ª Edição, e que representa a consolidação das normas gerais da contabilidade da União, Estados e Municípios, conforme estabelece o § 2º, do art. 50 da Lei Complementar no 101/2000(LRF). A conceituação também tem referência no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, ambos publicados pela STN, onde se acessa através dos portais. A STN é o órgão que representa a contabilidade da União e responsável pelo disciplinamento de procedimentos contábeis para Estados e Municípios brasileiros. A LRF estabeleceu, ainda, a exigência de realizar-se a consolidação nacional das contas públicas, esta competência também é função da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da publicação anual do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), congregando as contas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Considerando também essa competência, a Portaria Ministério da Fazenda (MF) nº 184/2008 e o Decreto nº 6.976/2009, os quais estabeleceram que a STN, enquanto órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, edite normativos, manuais, instruções de procedimentos contábeis e plano de contas de âmbito nacional, objetivando a elaboração e publicação de demonstrações contábeis consolidadas. Tais instrumentos encontram-se em consonância com as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), e buscam a convergência às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público – International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) – editadas pelo International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). Os manuais podem ser acessados no portal <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/manuais-contabilidade>.

⁵⁸ Além do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), utilizou-se, de forma mais específica, o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, onde sua versão final é de dezembro/2017 e está disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br>.

- Receita tributária própria;
- Receita corrente;
- Receita total;
- Receita corrente líquida;
- Índice de esforço fiscal próprio (IEFP) $\{[RTP (ICMS + IPVA + ITCD + Taxas)] / RCL\}^{59}$;
- Indicadores de gasto:
 - Limite do Gasto de Pessoal (GP/RCL);
 - Comportamento da dívida (DCL/RCL);
 - Comportamento do investimento (I/RCL);
 - Comportamento do Custeio (GC/RCL);
- Indicadores de resultado;
 - Comportamento do resultado primário;
 - Comportamento do resultado nominal.

II.6.1 Receita

O orçamento é importante instrumento de planejamento, seja das empresas privadas ou empresas públicas, que representa o fluxo de ingressos e aplicações de recursos em determinado período.

No orçamento público estão contidas as funções alocativas e redistributivas, origens e fontes, usos e aplicações de recursos para fazer face às demandas estabelecidas a partir da fixação das despesas e cumprimento das políticas públicas.

No caso do Brasil, a legislação que estabeleceu as normas gerais do direito financeiro e da contabilidade pública e que tem pertinência com a receita está disciplinada no art. 3º, conjugado com o art. 57, e no art. 35 da Lei n° 4.320/1964:

“Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

⁵⁹ Construído por Cialdini e Afonso (2014).

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel- moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros. (...)

Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

- I - as receitas nele arrecadadas;
- II - as despesas nele legalmente empenhadas.”

Para fins contábeis, quanto ao impacto na situação patrimonial líquida, a receita pode ser “efetiva” ou “não- efetiva”:

a. Receita Orçamentária Efetiva aquela em que os ingressos de disponibilidade de recursos não foram precedidos de registro de reconhecimento do direito e não constituem obrigações correspondentes.

b. Receita Orçamentária Não Efetiva é aquela em que os ingressos de disponibilidades de recursos foram precedidos de registro do reconhecimento do direito ou constituem obrigações correspondentes, como é o caso das operações de crédito.

Em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam- se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.

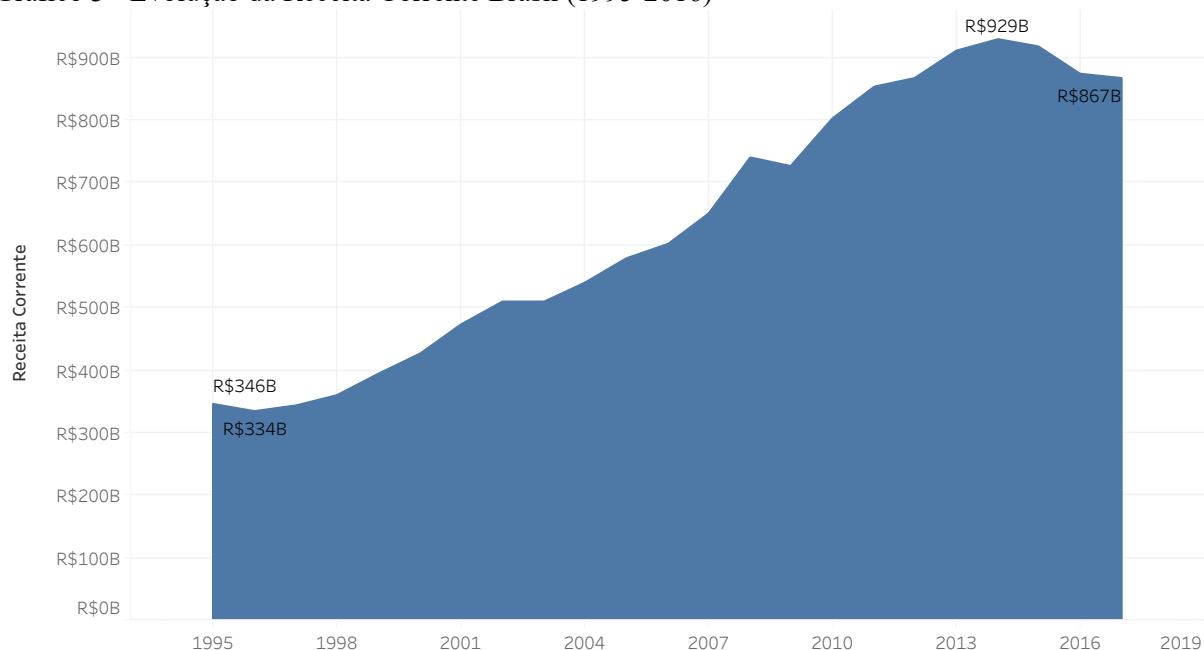
Em sentido estrito, chamam-se públicas apenas as receitas orçamentárias.

II.6.1.1 Receita Corrente (RC)

As Receitas Correntes, cuja evolução está descrita no Gráfico 3, são àquelas arrecadadas dentro do exercício fiscal, que geram elevação dos recursos financeiros do Estado e, na grande maioria de suas entradas, efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido, e se constituem em mecanismos para financiar as políticas públicas e ações definidas no orçamento dos Estados. Conforme o § 1º do art. 11 da Lei nº 4.320, de 1964, classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes); e demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (Outras Receitas Correntes).

Em contraposição, as receitas de capital embora possam ter características similares, vez que são receitas, não compactuam com prejuízos ou benesses ao patrimônio líquido dos entes públicos. As suas composições estão voltadas à atender despesas de capital, tal qual a denominação primeira. Essas receitas são “as provenientes tanto da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas e da conversão, em espécie, de bens e direitos, quanto de recursos recebidos de outras pessoas” (STN, 2017, p. 39).

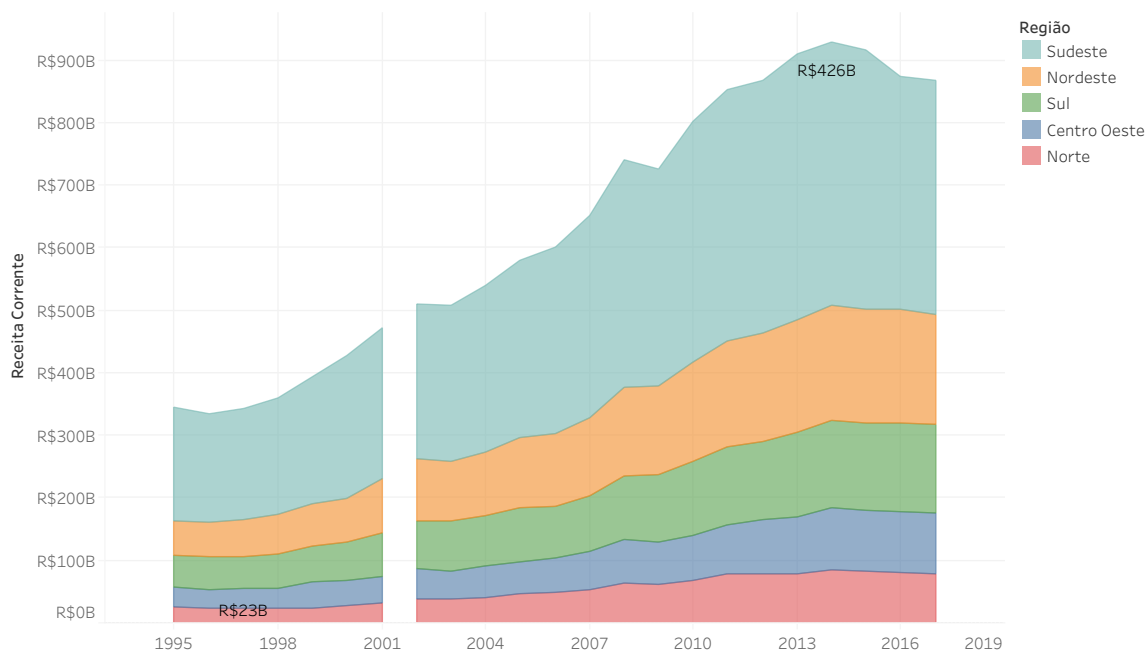
Gráfico 3 - Evolução da Receita Corrente Brasil (1995-2016)



O Gráfico 3 mostra o crescimento gradual da Receita Corrente dos Estados brasileiros agrupados em regiões. Na análise gráfica, é possível perceber que a região Sudeste é a responsável pelo maior volume de receita corrente do Brasil. Na tabela 1, é possível ver que em 1995 a região Sudeste era responsável por mais de 50% da receita corrente do Brasil, enquanto que a Região Norte e Centro Oeste, correspondiam por menos de 15%.

Destaque para a Região Nordeste, que subiu sua participação relativa na Receita Corrente de 16,% para mais de 20% entre os anos de 1995 e 2016. Esse aumento da Receita Corrente é fruto de maior crescimento econômico, ajustes fiscais adequados, e aumento das Transferências Constitucionais ao longo do período analisado, cabendo aqui uma inferência, considerando a evolução dos dados, percebe-se que o efeito da LRF sobre a Região Nordeste foi mais significativo, considerando o crescimento da Receita Corrente, que as demais regiões brasileiras.

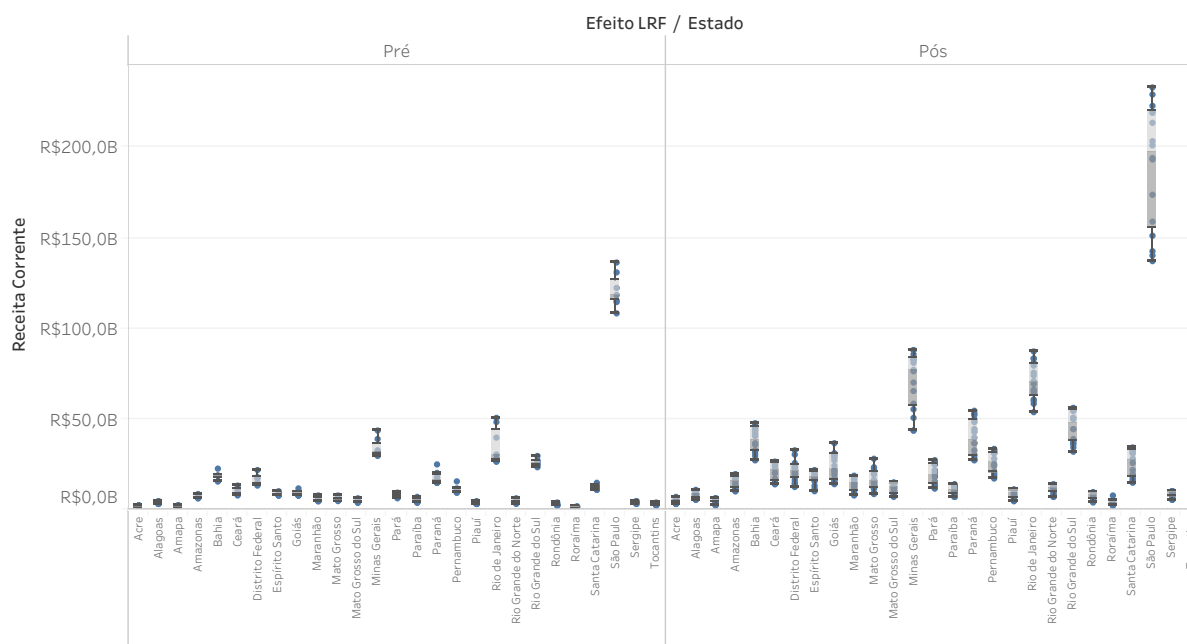
Gráfico 4 - Receita Corrente por Região (milhão) (1995- 2017).



Já a região Sudeste, apesar de ainda possuir uma participação majoritária, diminuiu sua participação relativa de 52% para 42% ao longo do período observado.

Em relação aos Estados, de forma específica, os diagramas de caixa (Gráfico 4), melhor representam numa só figura todos os valores do período levantado (1995- 2017), apresentando São Paulo, como o Estado que maiormente representa o grupo dos 27 Estados, considerando a Receita Corrente, dentre outras variáveis aqui estudadas.

Gráfico 5 - Receita corrente dos Estados em diagramas de caixa - divisão temporal em pré- LRF e pós-LRF.



Os dados e gráficos anteriores demonstram que a Receita Corrente eleva-se em amplitude e mediana, com aumentos gradativos para todos os Estados, considerando o período pós-LRF.

II.6.1.1.1 Receita Corrente Líquida (RCL)

Ao analisarmos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), torna-se clara a necessidade de uma gestão fiscal responsável, que pressupõe-se uma ação planejada e transparente. Para isso, a LRF aperfeiçoou o processo de planejamento, introduzindo indicadores de metagovernança, que pudessem analisar o equilíbrio fiscal e financeiro e as possibilidades de cumprimento dos gastos e políticas públicas estabelecidas no orçamento. Com efeito, o principal indicador de metagovernança foi a Receita Corrente Líquida (RCL).

O controle estabelecido pela LRF, em relação aos limites para gastos públicos (pessoal, endividamento) e, de forma análoga, os tetos de gastos com despesas de educação e saúde, tem como parâmetro uma inovação introduzida na legislação - a Receita Corrente Líquida (RCL), servindo como termômetro para indicar quando devem ser tomadas providências para a contenção desses gastos.

Com base no cálculo e evolução da RCL, analisaremos o esforço fiscal próprio dos Estados, indicador que parametrizará a capacidade dos Estados brasileiros antes e pós LRF de gerar receitas não dependentes de transferências do governo federal e de outras fontes externas.

A geração de receitas foi tratada no âmbito da LRF, considerando a capacidade de exploração e fortalecimento da capacidade tributária dos Estados, nível de governo que será analisado nessa pesquisa, cujo principal objetivo era manter um quadro fiscal que se apoiasse na autossustentabilidade dos governos multiníveis. Esse argumento também é defendido por Mora (2002), a qual lembra que, como historicamente os Estados recorriam à União, sendo esta a principal fonte alternativa de financiamento das esferas estaduais.

O cumprimento da LRF visava restringir o financiamento desses entes às suas receitas tributárias. O segundo enfoque dado pela LRF se refere à criação de uma institucionalidade para a contratação de novas operações de crédito junto aos mecanismos de compensação, por parte dos governos multiníveis que, ao impor regras mais rígidas, como a limitação da aplicação de seus recursos apenas às despesas de capital, interrompia o processo acelerado de endividamento e, portanto, de desajuste fiscal.

O quadro de debilidade fiscal dos governos multiníveis, de forma especial os Estados brasileiros, propiciou a aprovação da Lei de responsabilidade Fiscal, pois o Governo Federal propiciou ajuda financeira, ao passo que exigiu, como contrapartida, a implementação de um ajuste fiscal estrutural dos Estados e consequente apoio à LRF (Mora e Giambiagi, 2008; Lopreato, 2002; Ferreira Júnior, 2006).

Se, por um lado, a ideia era estimular a ampliação da receita tributária, por outro lado envidavam-se esforços no sentido de reduzir as receitas provenientes da contratação de operações de crédito. Além de vedar diversos mecanismos que haviam se tornado corriqueiros durante o auge do endividamento estadual, como a contratação de dívidas para socorrer instituições do sistema financeiro e para a rolagem da dívida, a LRF incumbiu ao Ministério

da Fazenda, através da Secretaria do Tesouro nacional (STN)⁶⁰, a verificação das condições que garantiriam ao governo multinível acesso às linhas de crédito. Entre elas destacam-se a necessidade de se demonstrar a relação custo-benefício da dívida, autorização legislativa prévia e atendimento aos limites impostos. Nesse caso, foi estabelecido o limite de 16% da RCL para os financiamentos e empréstimos (operações de crédito) realizados em um exercício financeiro e definido que o saldo global das garantias em operações de crédito concedidas pelos entes não poderiam exceder a 22% da RCL.

O conceito traz no bojo uma análise das receitas orçamentárias, que são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. Essas receitas pertencem ao Estado, transitam pelo patrimônio do Poder Público, aumentam-lhe o saldo financeiro, que seguem regras estabelecidas na Lei Orçamentária Anual.

Cialdini e Afonso (2014) descreveram que os mecanismos de compensação estão reforçados na Lei de Responsabilidade Fiscal e o controle sobre a geração da despesa (art.15,16 e 17-LRF) tem seu nascedouro e origem na regra norte-americana do pay-as-you-go, que fora criado para mitigar o crescente déficit estadunidense, a partir de meados da década de 70. As reformas legislativas do sistema orçamentário norte-americano tiveram início com o Congressional Budget and Impoundment Control Act, de 1974, o Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act, de 1985 e 1987, (conhecidas respectivamente como Gramm-Rudman Hollings Act, ou GRH I e II) e o “Budget Enforcement Act” (BEA), de 1990.⁶¹

⁶⁰ A STN foi instituída em 10 de março de 1986, pelo Dec. nº 92.452/1986, que tem a responsabilidade, dentre outras atividades, de elaborar a programação financeira mensal e anual do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional, subsidiar a formulação da política de financiamento das políticas públicas e gerenciar a contabilidade da União, zelando pelo equilíbrio financeiro do Tesouro. Ver, a propósito: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-o-tesouro-nacional>.

⁶¹ As reformas do sistema orçamentário americano podem ser pesquisadas em: <https://legcounsel.house.gov/Comps/93-344.pdf>. Os atos foram nomeados de Gramm-Rudman Hollings, após os senadores dos EUA Phil Gramm (Texas), Warren Rudman (New Hampshire) e Fritz Hollings (Carolina do Sul), terem patrocinado a legislação nos Estados Unidos, aprovada em 1985, que exigiu cortes automáticos nos gastos discricionários federais se o déficit público se elevasse acima dos níveis estabelecidos. A severidade dos cortes foi considerada muito rigorosa e a Lei foi considerada em grande parte inconstitucional em 1987. Foi substituída pela Lei de Execução do Orçamento, de 1990 (Budget Enforcement Act).

Essa matéria está correlata à receita e vem estabelecida no art. 3, conjugado com o art. 57, e no art. 35 da Lei n. 4.320/1964, onde é mencionado:

“Art. 3 A Lei de Orçamentos compreenderá tôdas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de credito por antecipação da receita, as emissões de papel- moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3o desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, tôdas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas” (Lei n. 4.320/1964).

A Receita no Brasil é subdividida em etapas e teve uma influência decisiva da LRF. As etapas da receita orçamentária podem ser resumidas em: previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento.

Compreende a previsão de arrecadação da receita orçamentária constante da Lei Orçamentária Anual (LOA), resultante de metodologias de projeção usualmente adotadas, observada as disposições constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A previsão implica planejar e estimar a arrecadação das receitas orçamentárias que constarão na proposta orçamentária¹⁴. Isso deverá ser realizado em conformidade com as normas técnicas e legais correlatas e, em especial, com as disposições constantes na LRF. Sobre o assunto, vale citar o art. 12 da referida norma:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

A metodologia de projeção de receitas orçamentárias busca assimilar o comportamento da arrecadação de determinada receita em exercícios anteriores, a fim de projetá-la para o período seguinte, com o auxílio de modelos estatísticos e matemáticos. A busca deste modelo dependerá do comportamento da série histórica de arrecadação e de informações fornecidas pelos órgãos orçamentários ou unidades arrecadoras envolvidas no processo.

A previsão de receitas é a etapa que antecede à fixação do montante de despesas que irão constar nas leis de orçamento, além de ser base para se estimar as necessidades de financiamento do governo.

A etapa de lançamento está pautada no art. 53 da Lei N ° 4.320/1964, define o lançamento como ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta. Por sua vez, para o art. 142 do CTN, lançamento é o procedimento administrativo que verifica a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determina a matéria tributável, calcula o montante do tributo devido, identifica o sujeito passivo e, sendo o caso, propõe a aplicação da penalidade cabível. Uma vez ocorrido o fato gerador, procede-se ao registro contábil do crédito tributário em favor da fazenda pública em contrapartida a uma variação patrimonial aumentativa.

Observa-se que, segundo o disposto nos art. 142 a 150 do Código Tributário Nacional (CTN), a etapa de lançamento situa-se no contexto de constituição do crédito tributário, ou seja, aplica-se a impostos, taxas e contribuições de melhoria. Além disso, de acordo com o art. 52 da Lei N° 4.320/1964, são objeto de lançamento as rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato. Por fim, as etapas de arrecadação e recolhimento representam as fases onde ocorre a efetividade da entrada no recurso público nos cofresdo tesouro.

O conjunto desses indicadores para análise descritiva, correlato com a evolução do Produto Interno Bruto dos Estados brasileiros, subsidiará as informações para os modelos econométricos, considerando que serão apresentados para análise dos efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os principais indicadores, tais como : o esforço fiscal dos Estados brasileiros, a evolução da Receita Tributária e da Receita Corrente Líquida e, por ultimo, uma análise dos componentes de gastos(pessoal, custeio e investimento) e dívida dos Estados. A partir destes indicadores, é possível observar o nível de comprometimento dos Estados com despesas, dívida e qual análise poderemos ter sobre os efeitos da LRF no incremento da arrecadação. Importa também mencionar os dados regionalizados e espacializados dos Estados brasileiros. Já a análise econométrica servirá para analisar os potenciais efeitos da legislação e seus mecanismos de controle no comportamento dos Estados brasileiros, com relação a algumas variáveis pré-selecionadas.

O principal objetivo da RCL é servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação. Os limites foram estabelecidos em parte pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em parte por Resoluções do Senado Federal.

A boa prática contábil, que prima pela transparência, recomenda que todas as demonstrações sejam apresentadas tanto de forma isolada quanto conjunta (conforme determina a LRF), e em termos brutos, evidenciando cada uma das deduções realizadas. No entanto, no caso do RCL, cabe ao ente da Federação apresentar o seu valor consolidado que servirá de parâmetro para os limites. Nessa consolidação, deverão ser excluídas as duplicidades, as quais não se confundem com as deduções, que devem inicialmente integrar a receita corrente bruta.

Na apuração da Receita Corrente Líquida do Estado serão excluídas:

- as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional (25% do ICMS e 50% do IPVA);
- as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social;

- os valores decorrentes da compensação financeira entre regimes de previdência;
- as duplicidades na contabilização de um mesmo recurso (por exemplo transferências intragovernamentais – Tesouro para Fundações, Tesouro para Autarquias, etc.).

Para apuração da Receita Corrente Líquida dos Estados brasileiros, segue a seguinte fórmula:

Fórmula para Apuração da RCL – Estado

- + receitas tributárias
- + receitas patrimoniais
- + receitas agropecuárias
- + receitas industriais
- + receitas de serviços
- + receitas de contribuições
- + receitas de transferências correntes
- + receitas de outras transferências
- + Lei Complementar no 86/97 (Lei Kandir)
- + valores recebidos do FUNDEB
- (-) valores destinados ao FUNDEB
- (-) transferências constitucionais aos Municípios
- (-) contribuições dos servidores para custeio sistema previdenciário e assistencial
- (-) compensação entre sistema de previdência
- (-) duplicidades na contabilização de um mesmo recurso

Apuração da RCL – Período (art. 2º, § 3º)

$RCL = RMR + RM1 + RM2 + \dots + RM11$, onde: RMR = Receita Mês de Referência;

RM1 = Receita primeiro mês anterior;

RM2 = Receita segundo mês anterior;

RM11 = Receita décimo primeiro mês anterior

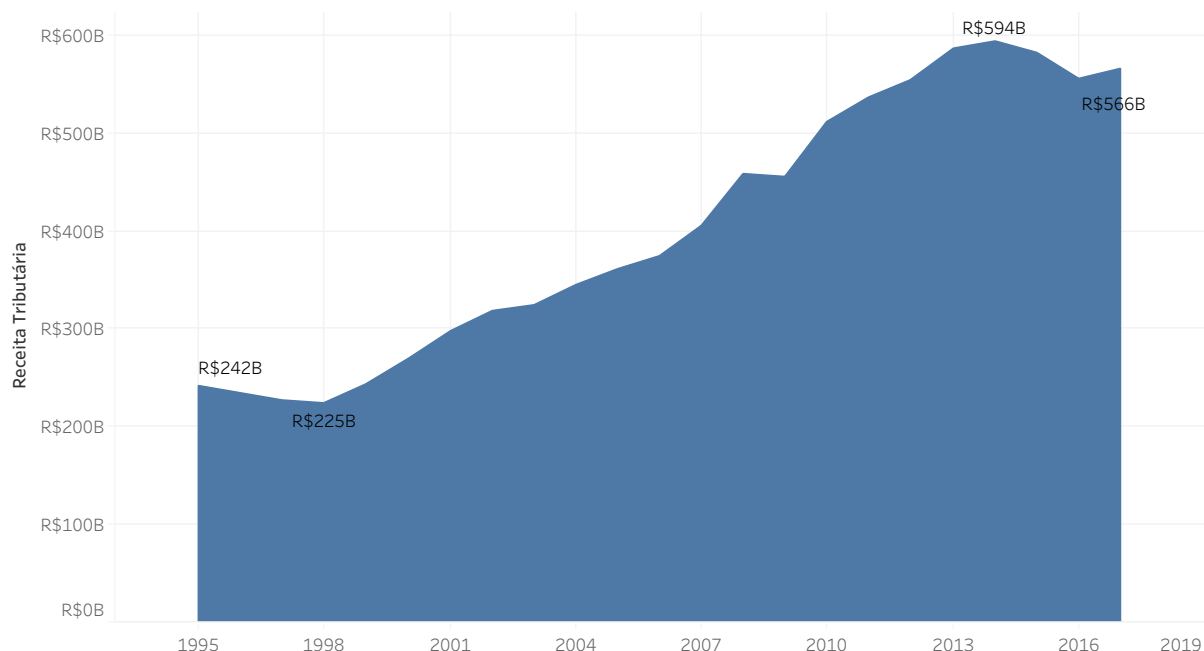
II.6.1.1.2 Receita Tributária

A Receita Tributária ou de arrecadação própria representa o total da receita correspondente ao somatório das receitas tributárias (exceto o Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre

valores pagos pelo Estado), de contribuições, patrimoniais (exceto as financeiras), agropecuárias, industriais, de serviços (exceto as financeiras), outras receitas correntes, amortizações de empréstimos e outras receitas de capital.

A receita tributária, como participante da receita corrente, apresenta os seguintes totais calculados pelos Estados a respeito de cada ano levantado (Gráfico 6). Assim como a receita corrente, o aumento foi gradual e linear, apresentando vertiginoso crescimento a partir do ano de 2007. O menor valor aconteceu no ano de 1998 com R\$ 225 bi e o pico desse valor aconteceu em 2013, sendo de R\$ 594 bi.

Gráfico 6 - Evolução da Receita Tributária no Brasil (1995-2016).

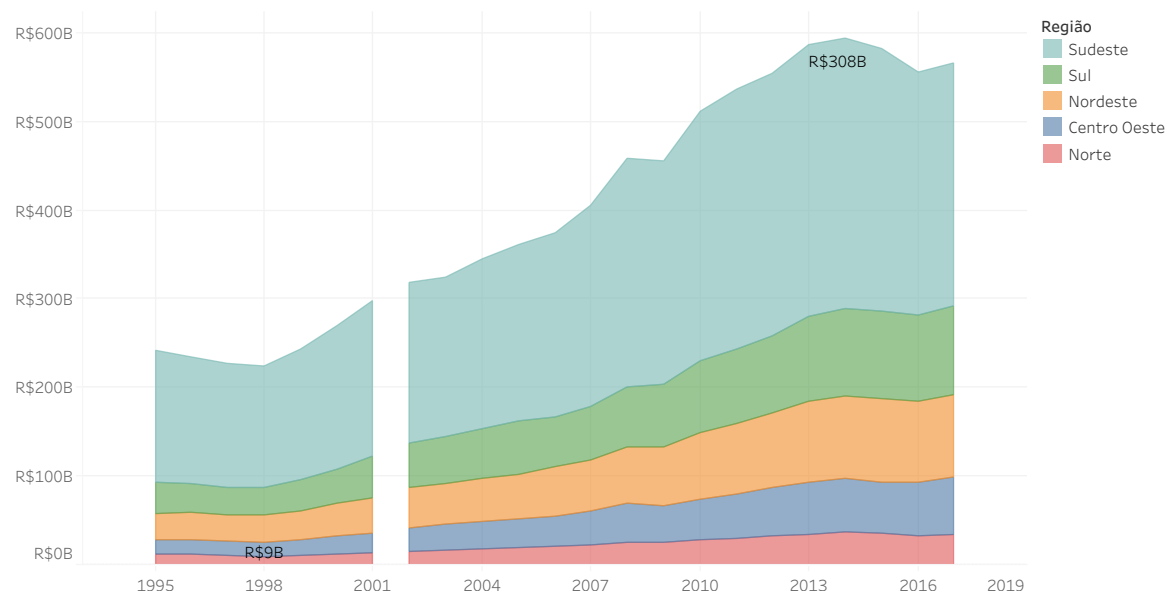


A Receita Tributária dos Estados brasileiros, compilados em regiões, cresceu 148% ao longo do período pós plano real, ou seja, a partir de 1995, como mostrado na Gráfico 8.

Diante do pacto federativo pós-constituição de 1988, os Estados obtiveram maiores responsabilidades no âmbito das despesas fiscais, ampliando gastos com políticas públicas de saúde e educação e tendo que expandir gastos com infraestrutura e segurança pública. A arrecadação cresceu por vários motivos, dentre eles maior eficiência da arrecadação, crescimento econômico, principalmente na década 2000, e necessidade de alavancar as

receitas diante das regras fiscais promovidas pela LRF. A região Sudeste, por sua vez, foi a mais afetada, registrando queda de 6% entre os anos de 2015 e 2016.

Gráfico 7 - Evolução da Receita Tributária nas cinco regiões brasileiras (1995-2016)



Ainda no que concerne à receita tributária observa-se que a concentração é ainda superior do que a observada na receita corrente. Usando uma adaptação do indicador de Gini- Hirschman, para observar concentração tributária, em que o índice de Gini-Hirschman revela a concentração da arrecadação regional. Para um nível de concentração elevado, isto é, um indicador próximo a 100, revela alta vulnerabilidade e desigualdade regional, enquanto que um indicador próximo a 0 tem um efeito contrário.

Observa-se que em 1995, o indicador apresentava uma concentração de arrecadação tributária de 42, e em 2016, este índice passou a ser menos que 32 em 2016, revelando que houve uma redução da desigualdade na arrecadação regional, o que pode ser analisado como uma proxy de redução de desigualdade econômica (Tabelas 14 e 15), que se complementam.

Tabela 14 - Participação Relativa da arrecadação tributária (Região) (%) (1995- 2016)

Região	1995	2000	2005	2015	2016	2017
Centro Oeste	6,83%	7,80%	8,99%	9,93%	10,67%	^a
Nordeste	12,36%	13,63%	14,01%	16,08%	16,50%	^a
Norte	4,70%	4,42%	5,33%	6,09%	5,95%	^a
Sudeste	61,54%	59,94%	55,13%	50,82%	49,30%	^a
Sul	14,57%	14,22%	16,53%	17,08%	17,58%	^a
Brasil	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	^a

Nota. Porcentagem da participação na receita tributária por regiões do Brasil, calculado pelo autor. Adaptado de Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro do Sistema do Tesouro Nacional (SICONFI- STN). ^aOs dados disponibilizados providenciaram somente a construção desse indicador até o ano de 2016.

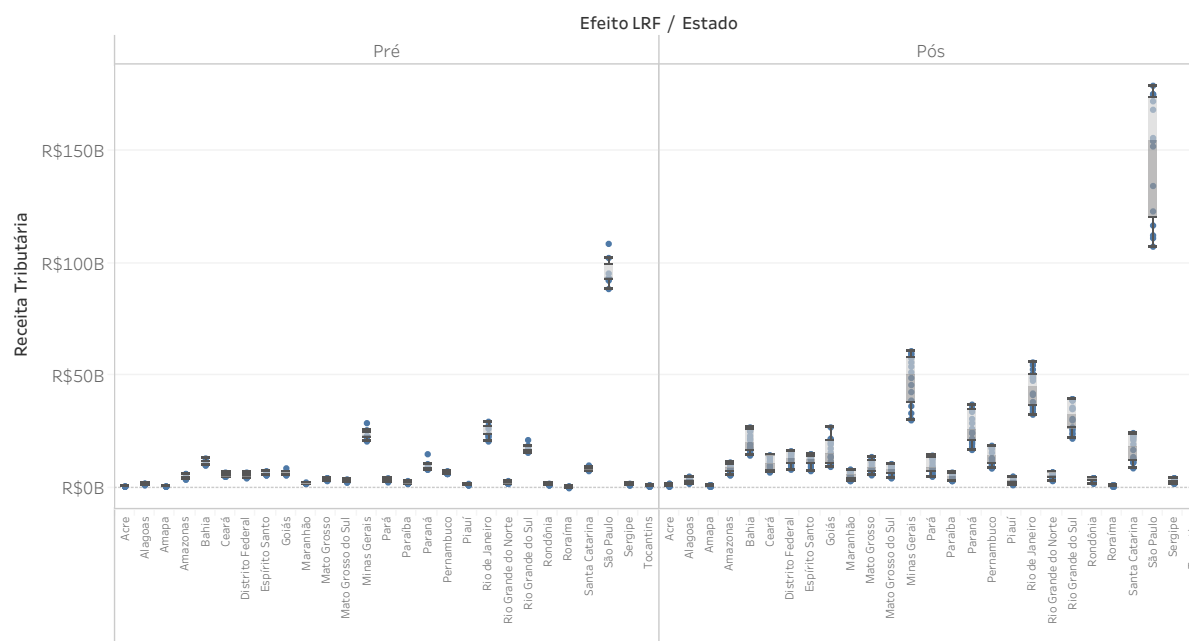
Tabela 15 - Índice de Arrecadação Tributária (Brasil) 1995- 2016)

Ano	Índice de concentração de arrecadação tributária
1995	42,21
2000	40,61
2005	36,19
2010	35,96
2015	32,69
2016	31,61
2017	-

Fonte: Banco de dados Finbra – STN. Elaboração: o Autor

A receita tributária está presente nos Estados na forma apresentada pelos diagramas de caixa. Assim, como a receita corrente, quase todos os Estados possuem um incremento nesse tipo de receita. Será analisado mais a frente, qual a relação entre receita tributária e receita corrente, ou seja, sua participação na receita corrente, visto a possibilidade de aumento na arrecadação de impostos, principalmente para a manutenção da receita corrente.

Gráfico 8 - Receita Tributária dos Estados Brasileiros e a LRF como ponto de inflexão



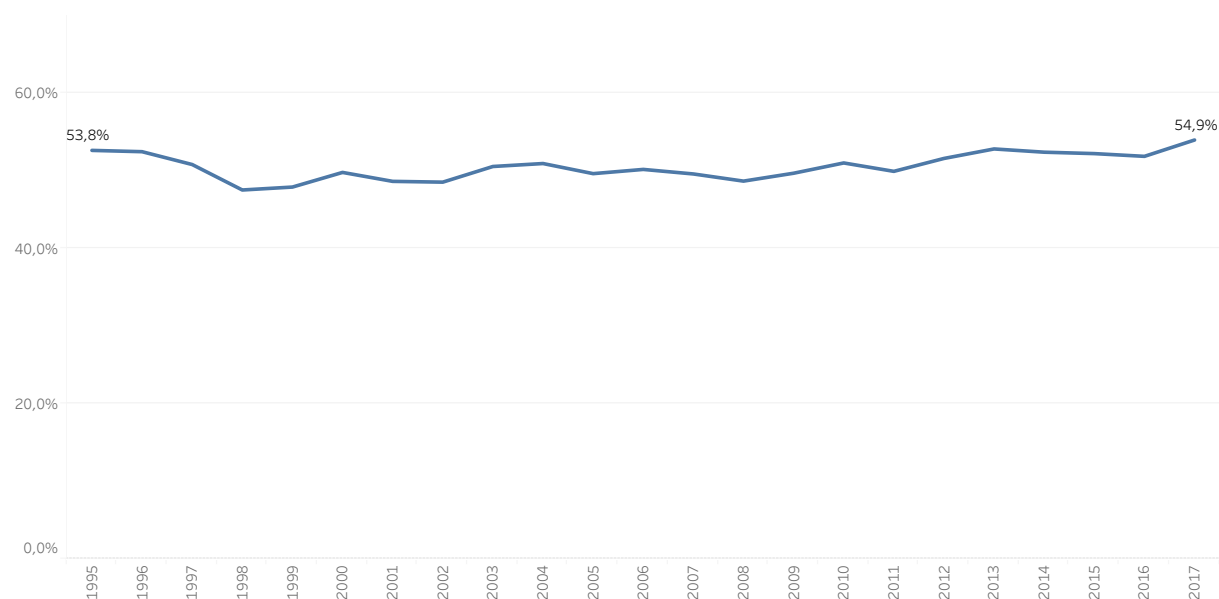
Constata-se também que Estados aumentaram sua amplitude e mediana a partir da fase pós-LRF na Receita Tributária.

II.7 ÍNDICE DE ESFORÇO FISCAL PRÓPRIO (IEFP)

O IEFP é um indicador de metagovernança criado para contemplar a avaliação do esforço de arrecadação tributária, considerando a Receita Corrente ou a Receita Corrente Líquida dos Estados brasileiros. Segundo a LRF, todos os governos multiníveis devem publicar a cada dois meses seus indicadores de esforço fiscal próprio (Gráfico 9), os quais foram adaptados a partir do terceiro anexo do demonstrativo da receita corrente líquida (RCL) no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (ANEXO 3).

Portanto, esse indicador define a capacidade de esforço fiscal na arrecadação com alvo (em relação à) na receita tributária própria, essa composta por tributos que exigem diretamente medidas de incremento da arrecadação e garantam satisfazer as políticas públicas e cumprir os dispositivos da LRF.

Gráfico 9 - Evolução do índice de Esfoço Fiscal Próprio (IEFP) no Brasil (1995-2016)



Evidencia-se, de forma classificatória, a partir dos valores das 5 regiões para o índice de esforço fiscal próprio, que o Sudeste é a região líder na média apresentada para o mesmo.

Gráfico 10 - Evolução do Índice de Esforço Fiscal Próprio (IEFP) nas cinco regiões brasileiras (1995-2016)

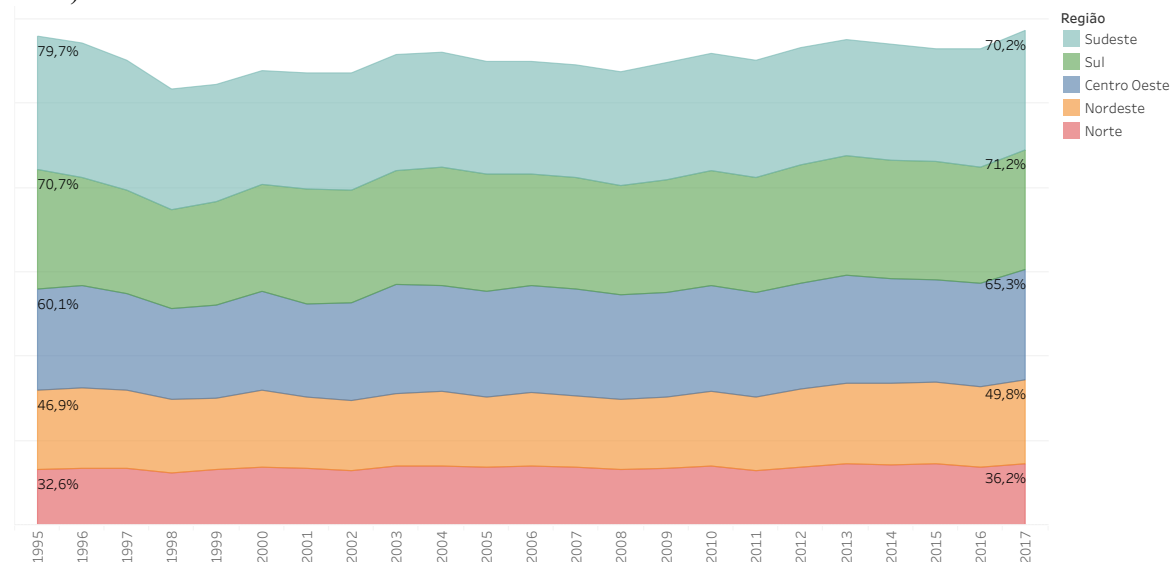
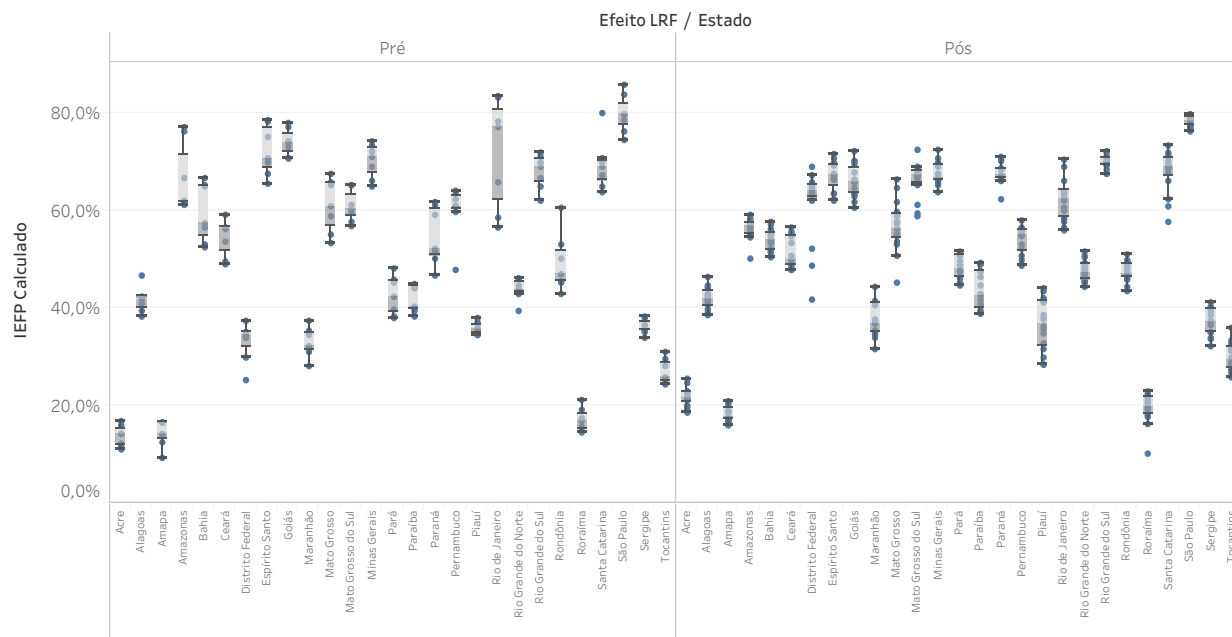


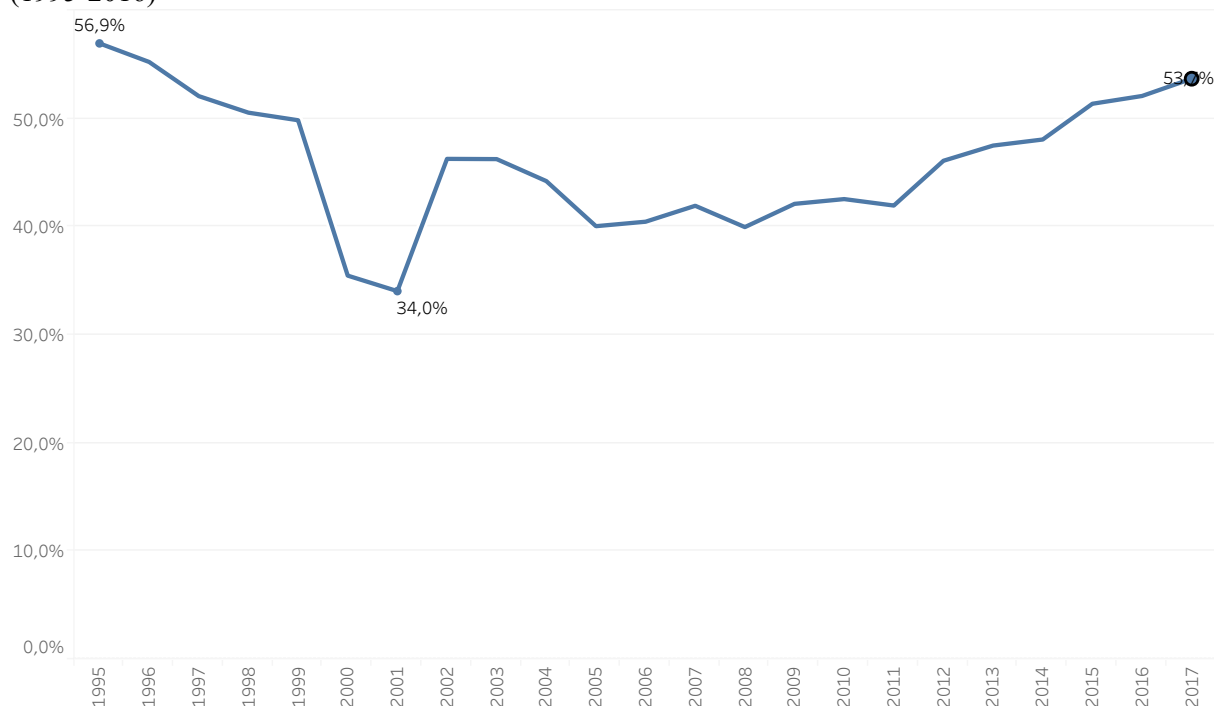
Gráfico 11 - Distribuição do índice de Esforço Fiscal Próprio(IEFP) nos Estados brasileiros, considerando o Limite da LRF



II.8 O GASTO DE PESSOAL NO LIMITE LRF

O Gráfico 12 apresenta os valores da média da relação despesa com pessoal sobre a receita corrente dos Estados brasileiros ao longo dos anos. É possível inferir que houve um efeito positivo nessa relação a partir de 1998, tendo uma diminuição de 56,9% do ano de 1995 para 34% no ano 2001. Porém, essa relação adquire força a partir de 2011, fechando o período analisado em 53,7%, com perspectiva de aumento, vez que a receita corrente no seu todo tem diminuído, frente à crise brasileira político- econômica, e o aumento da despesa com pessoal, principalmente quando procura- se prever esses valores.

Gráfico 12 - Comportamento do Gasto de Pessoal com base na Receita Corrente Líquida no Brasil (1995-2016)



Por regiões (Gráfico 13), esses valores começam em 1995 maiores nos Estados do Sudeste, decaindo com o passar dos anos, porém com um valor ainda expressivo para acima do limite imposto pela lei complementar. Senão o Sudeste e Sul do país, as demais regiões restantes, sendo elas Centro Oeste, Nordeste e Norte corroboram para que a média dos valores a nível Brasil dessa relação decaia abaixo do limite estipulado pela lei complementar. Uma evidência persistente é de que essas 3 regiões mencionadas adquirem maiores valores dessa relação com o passar dos anos, pós- LRF, ou seja, possuem um cenário de maior despesa com pessoal em relação à receita corrente.

Gráfico 13 - Comportamento do Gasto de Pessoal por regiões brasileiras, com base na Receita Corrente Líquida no Brasil (1995-2016)

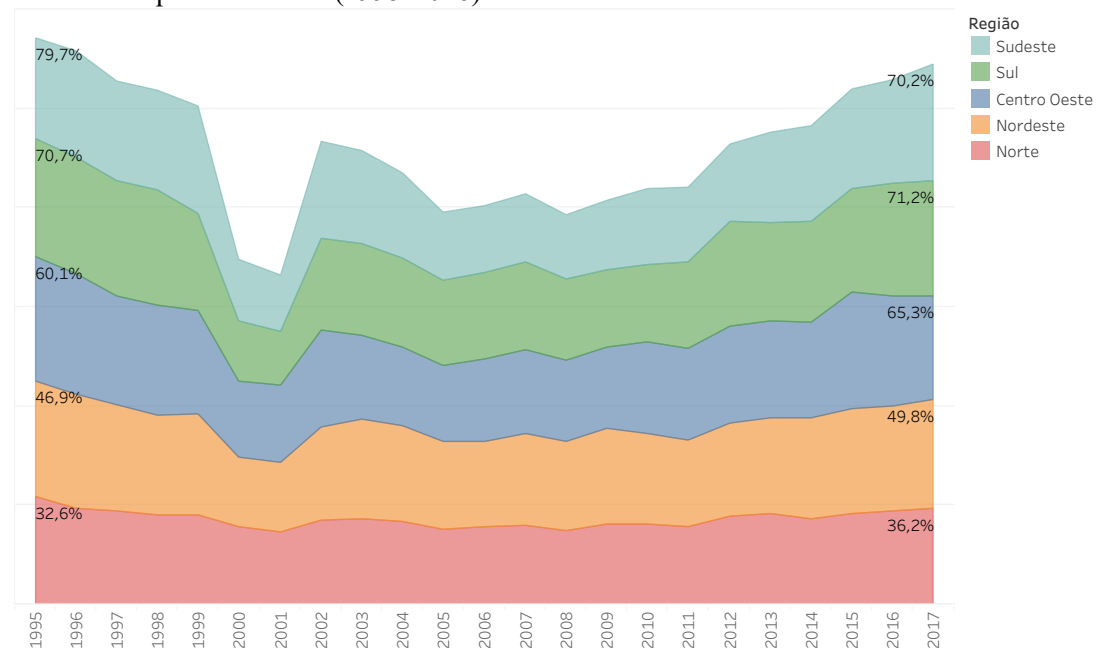
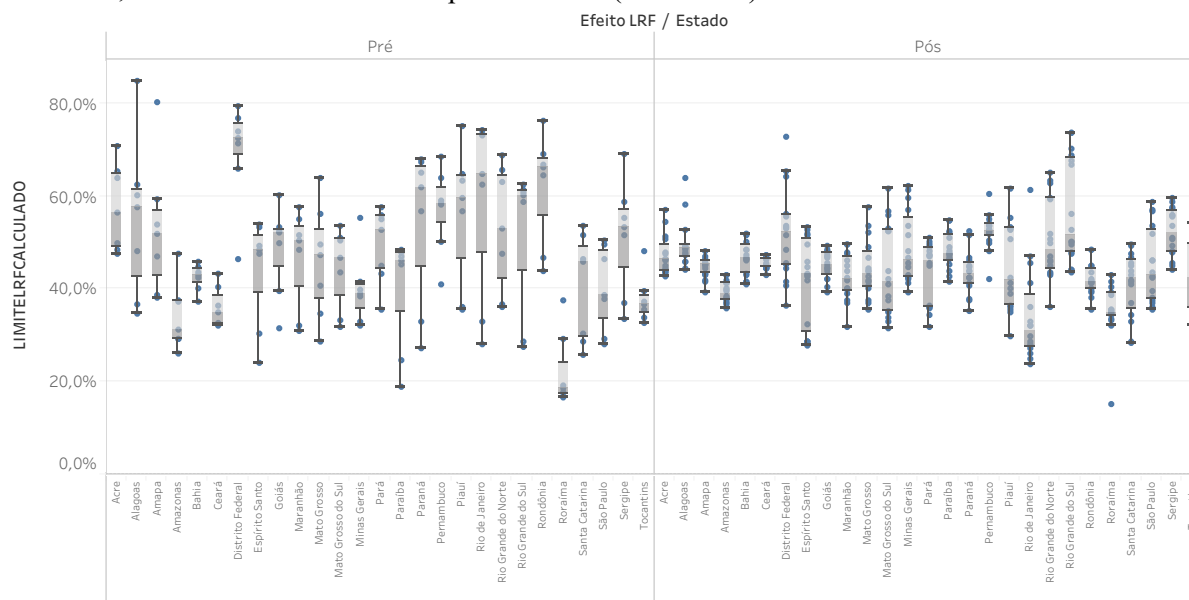


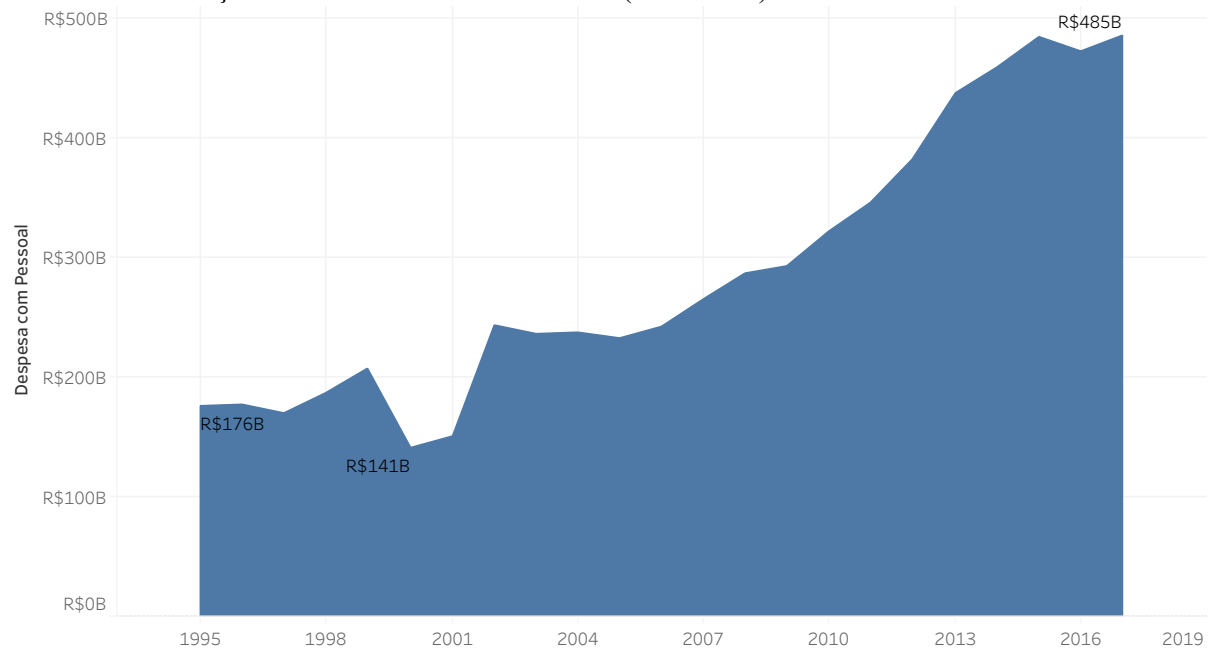
Gráfico 14 - Evolução do Gasto de Pessoal, com base na Receita Corrente Líquida para os Estados brasileiros, considerando o Limite temporal da LRF (1995-2016)



II.9 O GASTO BRUTO DE PESSOAL

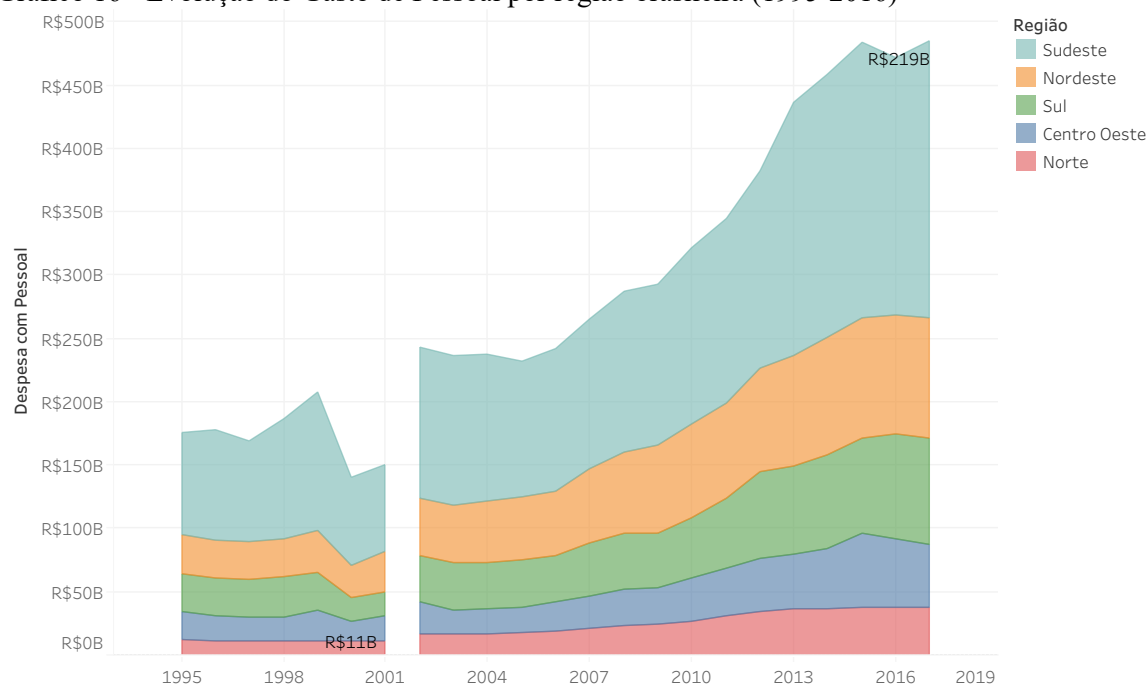
A despesa com pessoal a nível Brasil (Gráfico 15), apresentou um início de R\$ 176 bi, terminando o ano de análise com R\$ 485 bi, sendo este o maior valor e, com o menor valor, em cerca de R\$ 141 bi no ano 2000.

Gráfico 15 - Evolução do Gasto de Pessoal no Brasil (1995-2016)



Distribuída por regiões (Gráfico16), os valores totais do referido Gráfico ficam distribuídos maiormente nos Estados do Sudeste com um pico de R\$ 219 bi em despesa com pessoal, logo no ano de 2016, sendo seguido pelo Nordeste, Sul, Centro Oeste e Norte. Fica evidenciado que a despesa com pessoal é representada principalmente através da região Sudeste, porém apresenta semelhante acréscimo no pós- LRF em relação aos anos pré- LRF para todas as regiões.

Gráfico 16 - Evolução do Gasto de Pessoal por região brasileira (1995-2016)



II.10 INVESTIMENTO

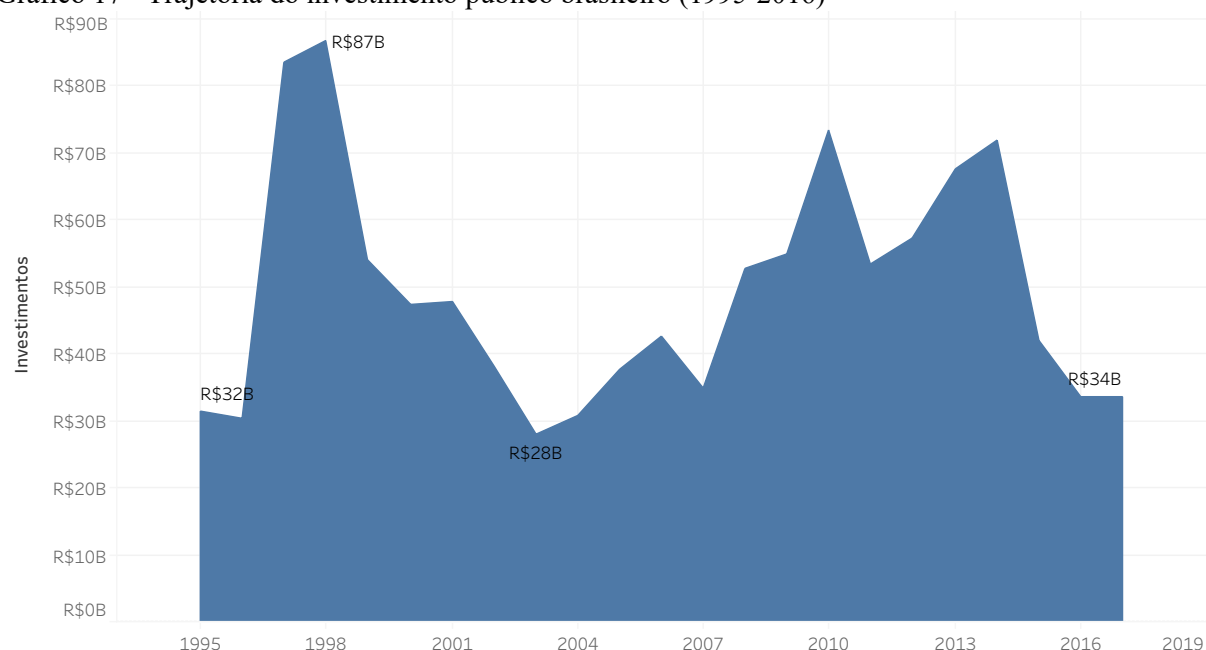
O investimento foi outra variável identificada para análise desta tese, considerando o peso e a propulsão que este componente do gasto público a partir do Gráfico 16, ficam demonstrados sob uma forma anormal de distribuição. Apresenta valores mais baixos no gráfico de área em 1995 e no período 2004- 2007, voltando a diminuir a partir de 2015. Termina 2017 sob o valor de R\$ 34 bi e alcançou um pico somente em 1998 com R\$ 87 bi.

A análise da trajetória do investimento público brasileiro requer alguns cuidados relevantes, haja vista que o comportamento desta variável sofre diversos efeitos simultâneos ou em separado que não, necessariamente, os efeitos da regra fiscal ou orçamental vigente (Afonso & Biasoto, 2007; Afonso & Gobetti, 2015; Gobetti & Orair, 2015; Orair, 2016; Orair & Siqueira, 2018).

Todavia, há de se considerar que, a partir da LRF, de forma especial em 2001, haja vista a maturidade de implantação legal no orçamento do ano subsequente, tem-se um crescimento dos investimentos, em contraposição a queda do gasto de pessoal. Orair & Siqueira (2018,p.947) ratificam o crescimento dos investimentos, inclusive no que se refere aos

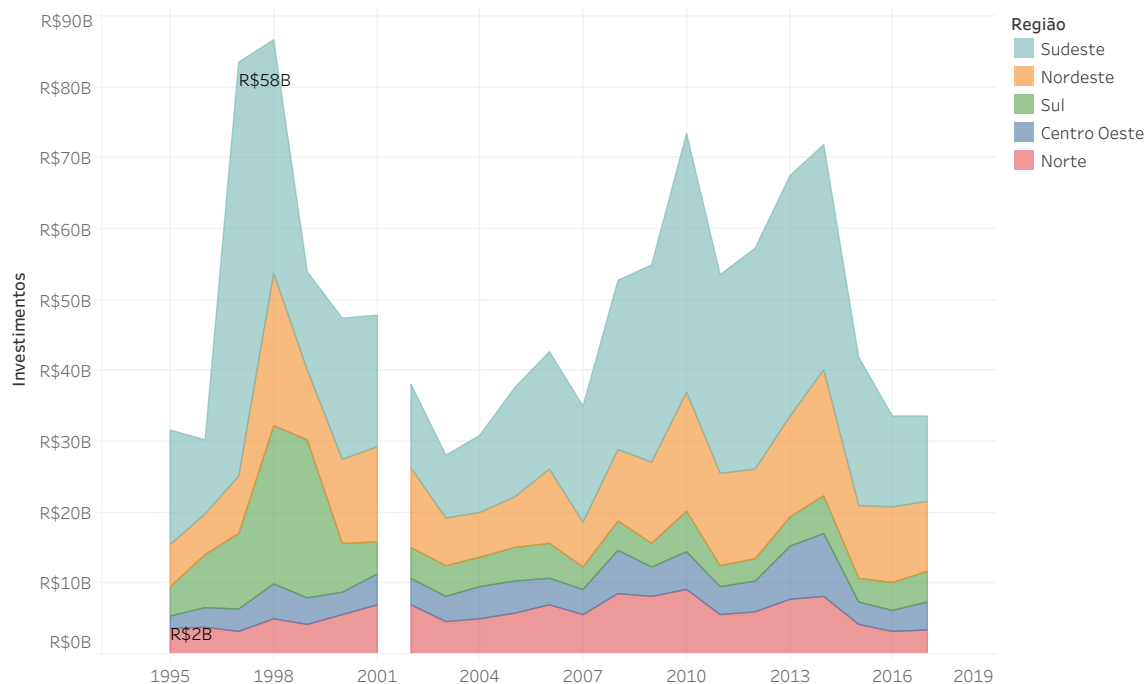
Estados brasileiros, onde o gasto saltou de R\$ 20,7 bilhões, em 1999 para R\$ 34,2 bilhões, em 2001. Estes resultados inicialmente demonstram um deslocamento do gasto de pessoal para os investimentos. Cabe também ressaltar que o crescimento sustentável desse componente tem correlação não apenas com fatores endógenos legais-institucionais mas, também, com fatores externos e financeiros, derivados das crises internacionais, das reorientações das gestões orçamentais e fatores condicionados às crises de natureza política. Afonso e Gobetti (2015) e Orair (2018).

Gráfico 17 - Trajetória do investimento público brasileiro (1995-2016)



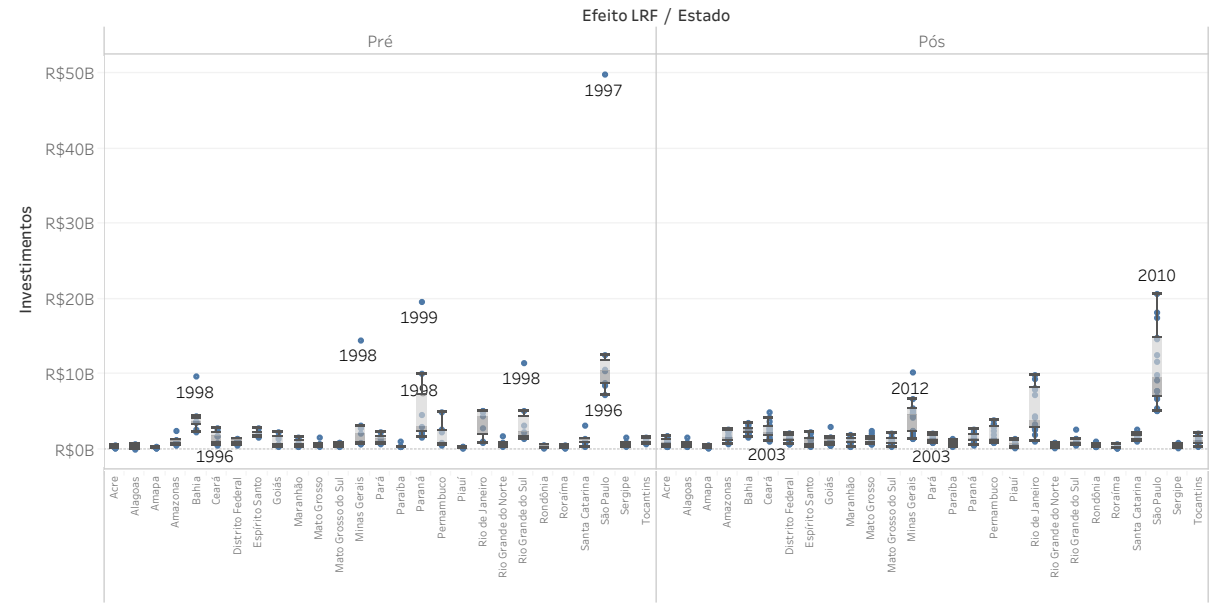
Os Estados do Sudeste, de acordo com a Gráfico 18, foram os que mais adquiriram incentivos financeiros através de investimentos, sendo seguidos pelo Nordeste, Sul, Centro Oeste e Norte. Isto ainda é mais evidente no período pós- IRF.

Gráfico 18 - Evolução do investimento por região no Brasil (1995-2016)



No período pré- LRF, a região Sul recebeu por maior tempo um montante maior que a região Nordeste, Centro Oeste e Norte do país. Isto muda no período pós- LRF, colocando a região Nordeste como a segunda colocada na alocação dos investimentos brasileiros. Uma evidência interessante no gráfico, é ter a região norte como a região que mais possuiu investimentos numa faixa monetária ao longo da maioria dos anos e, por isso mesmo, normalidade e linearidade.

Gráfico 19 - Apresenta os investimentos dos Estados em diagramas de caixa e dividido temporalmente em pré- LRF e pós- LRF.



PARTE III - ABORDAGEM METODOLÓGICA

III.1 MODELO DE ANÁLISE

A questão fundamental desta investigação refere-se ao processo de formulação da Lei de Responsabilidade Fiscal e quais os efeitos subjacentes de implementação no federalismo fiscal brasileiro, a partir da análise da performance fiscal dos seus 27 Estados brasileiros. Todavia, fez-se importante para a análise, considerar uma evolução do fundamento do regramento fiscal e contábil brasileiro, a partir de 1922.

Assim, para percepção e construção dos objetivos foi plasmada por uma abordagem mista, qualitativa e quantitativa, fundamentada em ampla análise documental do período que compõe o Código de Contabilidade da União e a Lei de Responsabilidade Fiscal, incluso o período de vigência da LRF.

Com efeito, o objetivo geral é compreender o processo de formulação da LRF, procurando identificar os objetivos subjacentes à sua criação, de forma a que seja possível avaliar o seu grau de cumprimento, através da análise dos efeitos na gestão fiscal dos vinte e sete Estados brasileiros. Para atingir o objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Descrever a gênese das regras orçamentais e contábeis no Brasil, a partir da edição do Código de Contabilidade Pública, em 1922. Identificar os principais atores participantes (policy makers) responsáveis pelos estágios de agendamento, formulação, decisão, implementação, avaliação e accountability da LRF.
- b) Analisar o processo de formulação e implementação da LRF, a partir da percepção de agentes públicos e policy makers, considerando as diversas instâncias de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), procurando identificar os objetivos subjacentes à criação desta lei.
- c) Avaliar os efeitos da implementação da LRF sobre a gestão financeira dos Estados, a partir da análise de indicadores fiscais, que serão conceituados e descritos no texto dessa tese como: o Índice de Esforço Fiscal Próprio (IEFP); os gastos com pessoal e o investimento, considerando distribuição espacial e demográfica dos seus 27 Estados, inclusive o Distrito Federal no período de 1998-2017.

A investigação desse trabalho, no contexto da dimensão teórica, teve a curiosidade de perceber se a LRF foi reflexa da dimensão institucional dos processos de path dependence na lógica de rendimentos crescentes Pierson(2004). Na perspectiva de Mahoney (2000; 2006), que conceitualiza esses outros tipos de dependência da trajetória como sequências reativas, nas quais em vez da reprodução estável de um resultado particular ao longo do tempo o que se tem são antes dinâmicas de reação e contrarreação em que “a cada movimento ou ação na sequência é também uma reação a eventos antecedentes, quanto uma causa para eventos subsequentes” (Mahoney, 2006, p.135).

A LRF, como regra fiscal, teria o objetivo de controlar o déficit dos governos multiníveis, fornecer uma visão clara e transparente sobre os custos e benefícios das políticas públicas e apoiar a equidade intergeracional. Assim, essencialmente o objetivo da LRF seria de garantir disciplina fiscal a longo prazo, mas ofereceu também controlos para gerenciar as contas públicas no curto e médio prazos. Conforme Schick (2003, 2009, 2018), o sistema de política fiscal de um governo é positivamente influenciado pelas regras fiscais, por meio de regras fiscais e credibilidade fiscal dos resultados reforçada por causa de sua política sustentável e estável.

III.2 AS HIPÓTESES LEVANTADAS NO CONTEXTO DO MODELO DE ANÁLISE

O objeto desse estudo tem como premissa investigar as seguintes hipóteses:

1. A LRF levou a que os Estados reduzissem a sua despesa com pessoal.

É relevante testar a hipótese que a LRF fora importante para redução do gasto de pessoal pois, antes da Lei, não existiam mecanismos de controlo consolidados e, após a LRF, os controlos do gasto de pessoal foram disciplinados verticalmente (União, Estados e Municípios) e horizontalmente (Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública), porque ela pode comprometer o equilíbrio das contas públicas, caso seu crescimento ocorra em taxas superiores ao crescimento da receita tributária e sua

evolução vinculada à Receita Corrente Líquida (RCL), ou seja, a despesa pode crescer com o crescimento da RCL até um percentual definido na Lei, por isso gerou uma necessidade do Governo Federal estabelecer uma regra fiscal para definir controles com objetivo de reequilibrar as contas públicas estaduais e reduzir o grau de endividamento do Estado brasileiro.

2. A LRF teve como efeito um aumento no nível de receitas tributárias próprias dos Estados.

O equilíbrio das contas públicas e a geração de superávits dependem do incremento da receita tributária própria dos Estados. A análise da Receita Tributária Própria é realizada para verificar se a LRF gerou condições de implementação no aumento dessas receitas, com objetivo também de reduzir o grau de dependência do Governo Federal.

3. O nível de investimento elevou-se a partir da LRF.

Esta hipótese é relevante para abordagem keynesiana, principalmente, nos países da América Latina. Calderón e Servén (2004); Servén (2008). A menor participação do Estado na economia, tem sempre demonstrado nos países latinoamericanos, forte redução dos investimentos públicos Cepal (2012,p.130). O aumento do nível de investimento era um dos objetivos na formulação da LRF, por ser uma variável muito importante para fortalecer a qualidade dos gastos públicos dos Estados, principalmente em países em vias de desenvolvimento, como o caso brasileiro.

4. Foi positivo o efeito cruzado dos dados fiscais, relativos aos gastos com pessoal, investimento e esforço fiscal próprio, gerados a partir da LRF.

A escolha destes três indicadores teve uma característica diferenciada por cada indicador. O IEFPI foi criado para essa tese, no sentido de avaliar a implementação da LRF e os efeitos da receita tributária própria dos Estados brasileiros, considerando a evolução da receita corrente líquida, tendo ambos indicadores de performance a mesma relação, que mede a média móvel ponderada. A despesa com gastos de pessoal tem um peso significativo nas contas públicas dos governos multiníveis e um crescimento elástico que pode comprometer o

equilíbrio das finanças públicas, principalmente quando tem seu crescimento vinculado à receita corrente líquida e sua queda, na legislação atual, não está considerada, mesmo que haja queda da receita corrente líquida e do IEFP.

Os investimentos foram inclusos para analisarmos se houve uma melhora desse indicador, pelo efeito cruzado do incremento da receita tributária própria, haja vista que os Estados dependem da sua receita tributária própria, de transferências do Governo Central e de operações de crédito (financiamentos e empréstimos), geralmente provenientes de instituições multilaterais (BIRD e BID).

A relevância destes três indicadores fiscais pode inferir que a LRF, como variável dummy, contribuiu para melhora da performance fiscal dos Estados, pois influenciou no período a melhora da receita corrente e, de forma especial da receita tributária e do IEFP.

5.A situação fiscal dos Estados brasileiros, a partir da LRF, melhorou.

A análise histórica, mesmo considerando a heterogeneidade dos Estados e do tempo, demonstra que a situação fiscal dos Estados vinha em trajetória dependente das políticas fiscais adotadas a partir da década de 90 e que melhorou com a LRF.

A importância da análise do período de 1995-2017, dá-se em torno de duas questões: uma de ordem operacional, pois só conseguimos ter as informações fiscais dos Estados brasileiros a partir de 1995 e a segunda, de qualidade da informação dos Estados brasileiros. que a LRF estabeleceu como obrigatoriedade o envio tempestivo dos dados, por isso é importante analisarmos os efeitos da LRF nas regiões e nos vinte e sete Estados da Federação. no peso do equilíbrio da relação fiscal. Importa também mencionar a assimetria de comportamento dos Estados brasileiros.

6.A LRF gerou efeitos diferenciados nas regiões brasileiras.

A heterogeneidade geoespacial, territorial e econômica dos Estados brasileiros tornou relevante o teste dessa hipótese mencionada, inclusive a partir da análise de indicadores de concentração.

7. A LRF gerou desconcentração da receita fiscal própria dos Estados brasileiros.

O grau de autonomia da federação brasileira, de forma especial, a “autarquização” dos Estados, com sua capacidade de geração de administração direta de suas receitas tributárias, tornou relevante a análise dessa hipótese, também considerada pelo lado da heterogeneidade e fragmentação dos Estados brasileiros.

8. Os mecanismos de controle e penalização previstos na LRF foram suficientes para garantir o cumprimento do teto máximo imposto aos gastos com pessoal, no período de crise econômica (2000-2017).

A LRF surgiu como regra fiscal para estabelecer mecanismos de controle do gasto público, por isso, ela foi relevante na sua gênese e a pesquisa torna-se essencial na análise da investigação na formulação, implementação e avaliação dos efeitos dos mecanismos de controle no decorrer da trajetória de implementação, aqui analisada no período de 2000-2017.

9. A LRF gerou efeitos uniformes e homogêneos na situação fiscal dos vinte e sete Estados brasileiros.

A historiografia econômica brasileira, de forma especial, o período albergado nessa tese (1995-2017), precisa ser avaliado e sua relevância está no fato de analisarmos os possíveis efeitos que a LRF tenha gerado em Estados e Regiões, ao identificarmos possíveis outliers que tiveram destaque no período pré-LRF e pós-LRF.

III.3 METODOLOGIA PARA O ESTUDO

A metodologia desse estudo retrata aqui uma análise multidimensional e, previamente, estabeleceu uma avaliação da trajetória no tempo da formulação do regramento fiscal

brasileiro. Assim, o percurso metodológico foi estruturado em várias etapas, com finalidade de atingir os objetivos propostos. A ancorou-se a metodologia nas seguintes etapas do processo de investigação do estudo:

Revisão da literatura. A consulta da bibliografia internacional, com inclusão da produção científica patrocinada pelos organismos internacionais como FMI, BIRD, BID e CEPAL mas, sobretudo nacional, considerando o arcabouço e foco da investigação.

Análise documental, com a inclusão de diplomas legais, estatutos, normas e regulamentos complementares, relatórios institucionais, relatórios orçamentais e financeiros, balanços públicos e documentação inerente ao objeto de estudo sobre regras fiscais realizados a partir de levantamento, de forma presencial, no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getulio Vargas(em São Paulo e Rio de Janeiro); nas bibliotecas da Câmara Federal e Senado Federal, de Brasília (DF–Brasil). Levantamento que incluiu os documentos históricos e registros retrospectivos ao período de elaboração do Código de Contabilidade, em 1922, passando pela construção da Lei n.4320/64 até chegar-se na formulação da LRF.

Recolha de informação dos meios de informações oficiais relevantes para o Estado, tais como os portais do Governo Federal, Governos Estaduais, Organismos Internacionais, dentre outros também inerentes ao estudo.

Aperfeiçoamento do modelo de análise, com caracterização dos conceitos centrais e definição dos indicadores.

Construção do questionário:

Considerando que não encontrou-se um questionário na bibliografia consultada e em trabalhos acadêmicos, construiu-se um instrumento específico para recolha de dados, que fosse convergente com os nossos objetivos e adaptável à análise da investigação pretendida na avaliação do processo de formulação e implementação da LRF.

Esta investigação estruturou-se, para ratificar e fortalecer as respostas da pergunta de partida e o objeto dessa tese de um conjunto de entrevistas semi-estruturadas, com perguntas abertas aos entrevistados, antes disso, estabelecemos o perfil do entrevistado, identificando sua relação no contexto histórico com a LRF, por isso conseguiu-se cobrir representantes do Governo Federal, dos Estados, do parlamento brasileiro e dos órgãos de controle externo. Assim, contou-se com uma participação qualificada de atores que forma decisivos no processo de formulação e implementação da LRF.

Importante observar que, conforme Triviños (1987) a entrevista semi-estruturada tem o objetivo de realizar questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses relacionadas diretamente à pesquisa. Os questionamentos também poderiam fornecer luzes para novas hipóteses, que podem surgir a partir das respostas dos informantes. O foco principal seria colocado pelo investigador-entrevistador. O autor ainda afirma que entrevista semi-estruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (Triviños, 1987, p. 152).

Inicialmente foram contactados 10 entrevistados. Todavia, em decorrência de agendas destes profissionais e tempo para elaboração do guião, conseguimos selecionar 6(seis) atores importantes,⁶² que estiveram presentes no processo de formulação e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda estão atuando em áreas que contemplam o planejamento, a execução e controlo dessa regra fiscal, conforme Tabela 16, a seguir:

⁶² Importa mencionar que todos os entrevistados autorizaram a divulgação de suas respectivas respostas para compor o guião desse trabalho.

Tabela 16 - Composição dos entrevistados

NOME	ATIVIDADE ATUAL	FUNÇÃO NA LRF
Edilberto Carlos Pontes Lima	Presidente do Tribunal de Contas do Ceará	Técnico do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada, participou das discussões sobre a LRF e, posteriormente, como assessor legislativo escreveu diversos trabalhos sobre a LRF
Gilberto Perre	Secretário Executivo da Frente Nacional dos Prefeitos(entidade que tem forte influência técnica e política sobre os governos multiníveis)	Secretário de Finanças do Município de São Carlos-SP. Integrou a comissão técnica que contribuiu para redigir a elaboração do texto da LC 131/2010, que incorporou a LRF, introduzindo instrumentos de transparência e participação.
José Roberto Afonso	Consultor independente e pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia-IBRE, da Fundação Getúlio Vargas-RJ e Instituto de Direito Público- Brasília.	Economista chefe da área fiscal do BNDES, um dos responsáveis pela elaboração e acompanhamento da LRF, reconhecido pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso,
Martus Tavares	Diretor executivo da Empresa BUNGE	Técnico do Tesouro Nacional e Ex-Ministro do Planejamento à época o Ministério que ficou responsável pela elaboração da LRF
Pedro Novais	Advogado e escritor	Deputado Federal, relator da LRF, também técnico do Tesouro e ex-secretário da Fazenda do Estado do Maranhão
Weder Oliveira	Ministro substituto do Tribunal de Contas da União	Auditor fiscal da Receita Federal. Participou como técnico da Receita é autor de vários artigos e livros sobre a LRF, dentre eles o livro: Curso de Responsabilidade Fiscal

Nota. Fonte: Guião de entrevista. Elaboração do autor

A composição e a recolha dos dados quantitativos

Na análise quantitativa, em princípio, apresentamos a descrição estatística das variáveis fiscais, que contemplam os indicadores de metagovernança fiscal, aqui trabalhados para análise pré-LRF, ou seja, período de 1995 a 2000, quando da edição da Lei, em 4 de maio de 2000 até 2017, período que denominamos pós-LRF.

As informações foram coletadas preferencialmente pelo sistema da Secretaria do Tesouro Nacional(STN) para as informações contábeis, financeiras e estatísticas, chamado de Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Esse sistema agrega, ainda, as informações contidas no banco de dados “Finanças do Brasil” (FINBRA), onde todos os governos multiníveis, incluindo dos 27 Estados brasileiros, são obrigados a enviar as informações fiscais e contábeis para a STN.

A referida obrigatoriedade do envio dos dados aconteceu de acordo com o art.51, da própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

O banco de dados FINBRA (2018) possui dados advindos dos relatórios do Balanço do Setor Público Nacional, da Execução Orçamental dos Estados. As tabelas componentes desse banco de dados são: balanço patrimonial, variações patrimoniais, receitas orçamentais, despesas orçamentais, despesas por função, execução de restos a pagar e execução de restos a pagar por função.

Os arquivos acessados para a construção do banco de dados próprio desse estudo foram as execuções orçamentais de Estados dos anos 1995-2013 e a consulta individual por ano a partir de 2014-2017 das receitas e despesas orçamentais. O Produto Interno Bruto dos Estados foi coletado através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Brasil para os anos 1995- 2001 e de 2017 foram calculados através de regressão linear simples e de autoria própria do autor. Não houveram tratamento de outliers e os valores omissos (missing values) foram calculados através ou da média da somatória dos anos estudados ou de uma regressão linear simples.

Todos os dados corresponderam aos seus valores nominais anuais e foram conduzidos a uma correção a partir do IPC-A apresentado nesses anos e pesquisados através da calculadora cidadã do Banco Central do Brasil (BACEN, 2018). Ao todo, a análise partiu da conjectura de dados sobre 27 Estados em conjunto com as 5 contas públicas, as variáveis dummies e os anos levantados, formando cerca de 329 variáveis constituídas em SPSS (Statistical Package for Social Sciences), versão para apple 24. Para os painéis de relatórios interactivos, gráficos, fluxogramas e diagramas utilizamos o Tableau Data Management. Para providenciar os cálculos das equações das regressões lineares, ao todo, foram analisados cerca de 7.500 dados gerando informações através, não somente dos testes exemplares aos pressupostos do modelo econométrico e estatístico, mas como gráficos e classificações de importância, onde utilizamos o SPSS e o Tableau.

PARTE IV - DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

IV.1 ANÁLISE ESTATÍSTICA, DESCRITIVA E ECONOMETRICA DOS RESULTADOS

Para essa fase do modelo de análise, levou-se em consideração alguns movimentos que são estipuladas pelas condicionantes estatísticas científicas. Cinco técnicas estatísticas são realizadas, que são: (1.1) a análise das suposições estatísticas fundamentais às variáveis, (1.2) análise cruzada dos resultados (1.3) aplicação do cálculo das correlações de Pearson⁶³, (1.4) o cálculo das correlações parciais, (1.5) apresentação das equações das regressões lineares múltiplas e (1.6) análise das suposições estatísticas fundamentais às regressões simples e múltiplas, caso hajam mais de uma variável independente. Essas técnicas são complementares e realizadas em formas de movimentos, para que ao final, numa sobreposição não excludente, constructo teórico formado esteja de acordo não somente com a análise descritiva, já mencionada, em sua avaliação matemática particular à análise econométrica, dessa forma bem fundamentada para subsidiar os resultados apresentados, a partir de uma série consistente de dados no período de 1995-2017, onde os principais indicadores de performance da governação fiscal foram definidos para fundamentar a formulação da Lei de Responsabilidade Fiscal, como regra fiscal que abriu possibilidades para e fortalecer as finanças públicas multiníveis, considerando os 27 Estados brasileiros.

Como metodologia principal, o governo desses dados acontecerá ora realizando esses cálculos a nível Brasil e depois com o Estado do Acre (adotado aqui como exemplo) ora realizando os cálculos a nível Brasil, depois a nível das regiões e de forma dedutiva para os Estados somente como forma de demonstrar como são aplicadas as técnicas e para traçar análises gerais. Por questões de praticidade, o percurso, as técnicas e as análises serão apresentadas de forma geral, sendo aplicadas frequentemente para todos os Estados, devendo ao seu grau de importância e necessidade serem explorados em detalhes a nível estadual.

⁶³ O coeficiente de correlação de Pearson (r) ou coeficiente de correlação produto-momento ou o r de Pearson mede o grau da correlação linear entre duas variáveis quantitativas. É um índice adimensional com valores situados entre -1,0 e 1,0 inclusive, que reflete a intensidade de uma relação linear entre dois conjuntos de dados. Uma correlação perfeita (-1 ou 1) indica que o escore de uma variável pode ser determinado exatamente ao se saber o escore da outra. No outro oposto, uma correlação de valor zero indica que não há relação linear entre as variáveis.

IV.1.1 Análise das suposições estatísticas de cada variável presente no estudo

Cada variável presente num trabalho permite ao investigador-pesquisador realizar determinadas análises. As primeiras delas partem das análises estatísticas- descritivas e, assim, se subdividem: análise descritiva para dados e variáveis quantitativas, análise de frequência para dados e variáveis qualitativas, histogramas e diagrama de “ramos- e- folhas”, diagramas de dispersão, observações sobre atipicidade (dados atípicos) e testes de normalidade.

IV.1.1.1 Análise descritiva para dados e variáveis quantitativas

Na primeira tabela dos dados totais, nível Brasil, apresentam- se os valores monetários das contas públicas juntamente com o índice de esforço fiscal próprio e as unidades de participação da despesa com pessoal (DPTOTAL) em relação à receita corrente (RCTOTAL), denominando-se “LRFTOTAL”. Logo, infere-se que o PIB, o RC, o INV (investimento) e o LRFTOTAL foram as variáveis com maior amplitude de valores ao longo dos anos. Importância deve ser dada ao LRFTOTAL, pois demonstra uma alta variação da despesa com pessoal em relação à receita corrente do total dos Estados. A inferência é também possível a partir do gráfico 20, que demonstra um aumento maior da receita corrente em comparação com o aumento da despesa com pessoal ao longo dos anos, com uma manutenção da receita corrente e continuação do aumento da despesa com pessoal para os próximos anos.

Tabela 17 - Análise descritiva para dados quantitativos (dados totais- Brasil)

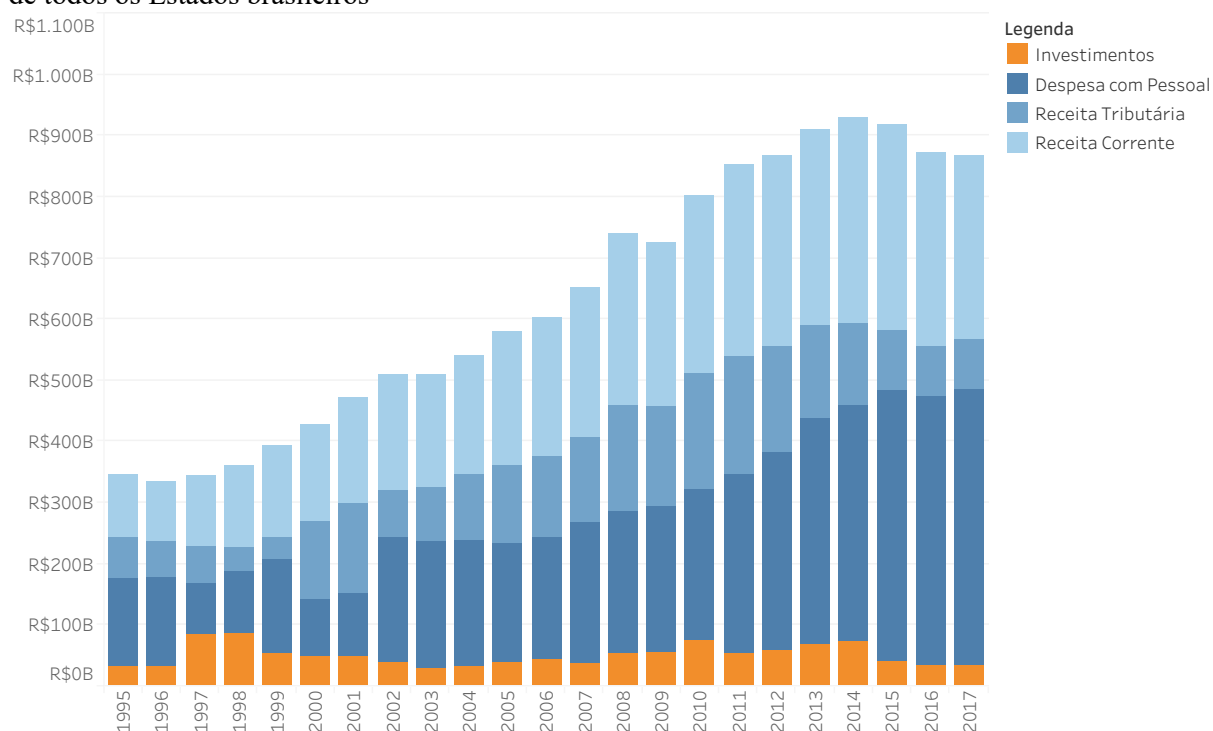
	Intervalo	Mínimo	Máximo	Média	
	Estatística	Estatística	Estatística	Estatística	Erro
PIBTOTAL	5,80E+12	1,91E+12	7,71E+12	4,974E+12	3,968E+11
RCTOTAL	5,95E+11	3,34E+11	9,29E+11	6,327E+11	4,463E+10
RTTOTAL	3,69E+11	2,25E+11	5,94E+11	4,031E+11	2,815E+10
DPTOTAL	3,44E+11	1,41E+11	4,85E+11	2,881E+11	2,373E+10
INVTOTAL	5,87E+11	2,80E+10	8,66E+10	4,92E+10	3,631E+9
IEFPTOTAL	,09	,50	,60	,5502	,00441
LRFTOTAL	,2051	,3477	,5528	,464008	,0130714

Nota. Apresenta o intervalo e os valores mínimos e máximos atingidos pela variável, bem como a média estatística e os erros do cálculo.

Analisando os valores totais de investimentos, esses se mostram lineares e muito abaixo das outras contas públicas, com manutenção dos seus valores ao longo dos anos, numa média de aproximadamente R\$ 49 bi ao ano.

Aqui já é perceptível que a análise descritiva-quantitativa demonstra que a LRF não influenciou o crescimento dos investimentos vis-à-vis o crescimento das receitas-a contrapartida na correlação de crescimento da variável receita corrente líquida não foi indutiva para que os Estados optassem em melhorar e incrementar os investimentos com recurso próprios – ou seja, havia uma margem alargada para ampliar a despesa de pessoal , mas a LRF não estimulou mecanismos de influenciar os investimentos.

Gráfico 20 - Gráfico em barras das receitas corrente, tributária, despesa com pessoal e investimentos de todos os Estados brasileiros



Fonte: Dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional [STN], FINBRA.

A maior participação no PIB a nível Brasil se dá através dos Estados da Região Sudeste, seguida pelos Estados da Região Sul e do Nordeste (tabela 2). Através da tabela, percebe-se o poder de geração de renda ou de produção para o cálculo do Produto Interno Bruto Nacional discrepante da Região Sudeste do país, mesmo quando comparada à Região Sul do país. Além disso, o aumento da diferença entre regiões coaduna-se com a possibilidade de inferência que o País, através dos anos, visto que seu PIB aumenta, também aumentou ou, no mínimo, manteve a desigualdade econômica entre as suas regiões.

Tabela 18 - Análise descritiva para dados quantitativos (PIB- Brasil)

	Intervalo	Mínimo	Máximo	Média	Erro Erro
	Estatística	Estatística	Estatística	Estatística	
PIBSUDESTE	2,90E+12	1,27E+12	4,17E+12	2,82E+11	2,02E+11
PIBSUL	1,03E+11	2,79E+11	1,31E+12	8,04E+10	6,72E+10
PIBNORDESTE	9,01E+11	1,84E+11	1,08E+12	6,54E+10	6,08E+10
PIBCENTROOES	6,17E+11	1,17E+11	7,34E+11	4,41E+10	4,18E+10
PIBNORTE	3,56E+11	6,90E+10	4,16E+11	2,50E+10	2,45E+10

Nota. Apresenta o intervalo e os valores mínimos e máximos atingidos pela variável por regiões, bem como a média estatística e os erros do cálculo.

Em regiões, a Receita Corrente (tabela 18) do Sudeste do país manteve se numa média de R\$ 303 bi, seguido por uma diferença de aproximadamente R\$ 180 bi para a Região Nordeste e mais R\$ 800 mi de diferença entre Nordeste e Sul do país. Àquela região liderou a amplitude ou ganho de receita com o passar dos anos a nível Brasil, seguida por essas mesmas regiões.

Tabela 19 - Análise descritiva para dados quantitativos (RC- regiões)

	Intervalo	Mínimo	Máximo	Média	Erro Erro
	Estatística	Estatística	Estatística	Estatística	
RCSUDESTE	2,53 E+11	1,73 E+11	4,26 E+11	3,03 E+11	1,84 E+10
RCNORDESTE	1,28 E+11	5,61 E+10	1,84 E+11	1,22 E+11	9,76 E+9
RCSUL	9,18 E+10	5,05 E+10	1,42 E+11	9,41 E+10	7,00 E+9
RCCENTROOES	7,00 E+10	2,99 E+10	9,99 E+10	6,18 E+10	5,08 E+9
RCNORTE	6,09 E+10	2,29 E+10	8,39 E+10	5,19 E+10	4,72 E+9

Nota. Apresenta o intervalo e os valores mínimos e máximos atingidos pela variável por regiões, bem como a média estatística e os erros do cálculo.

Em contrapartida, a média do índice de esforço fiscal (IEFP, Tabela 20), isto é, a média da participação da receita tributária em relação à receita corrente da Região Nordeste foi de

aproximadamente 45%, logo 4º lugar num ranking se comparado à Região Sudeste (70%), Sul (67%) e Centro- Oeste (61%), respectivamente. Julgando a dificuldade de qualquer incremento de esforço de arrecadação a partir dos 60% de IEF, infere-se que o Sudeste e o Sul do país se destacaram nesse quesito podendo ser levados em consideração a importância da natureza e densidade da economia destas duas regiões, onde os esforços fiscais estão correlatos ao crescimento das suas atividades econômicas medidas pelo PIB, demonstrando que o papel da LRF, enquanto fiscal rules para parametrizar a governação fiscal não foi o de promover reequilíbrio regional nas finanças estaduais.

Tabela 20 - Análise descritiva para dados quantitativos (IEFP- regiões)

	Intervalo Estatística	Mínimo Estatística	Máximo Estatística	Média Estatística	Erro Erro
IEFP SUDESTE	,13	,67	,80	,7009	,00770
IEFP SUL	,13	,59	,71	,6704	,00725
IEFP CENTROOES	,11	,54	,65	,6091	,00676
IEFP NORDESTE	,09	,41	,50	,4483	,00544
IEFP NORTE	,05	,31	,36	,3393	,00295

Nota. Apresenta o intervalo e os valores mínimos e máximos atingidos pela variável por regiões, bem como a média estatística e os erros do cálculo.

A tabela 20 mostra que o Sudeste, com seus 4 Estados, é a região que mais influencia a despesa com pessoal total no Brasil R\$ 131 bi, seguida pelo Nordeste (R\$ 58 bi) e sul (R\$ 46 bi) do país. O volume de despesa com pessoal (intervalo ou amplitude estatística) teve maior aceleração ou variação no Sudeste brasileiro, sendo seguido pelo Nordeste do país e perde sua importância fortemente na Região Norte.

Tabela 21 - Análise descritiva para dados quantitativos (DP- regiões)

	Intervalo	Mínimo	Máximo	Média	
	Estatística	Estatística	Estatística	Estatística	Erro Erro
DPSUDESTE	1,50E+11	6,91E+10	2,19E+11	1,31E+11	9,97E+9
DPNORDESTE	6,91E+10	2,59E+10	9,50E+10	5,81E+10	5,13E+9
DPSUL	6,64E+10	1,81E+10	8,46E+10	4,60E+10	4,17E+9
DPCENTROOES	4,21E+10	1,62E+10	5,84E+10	3,30E+10	2,66E+9
DPNORTE	2,74E+10	1,07E+10	3,81E+10	2,21E+10	2,17E+9

Nota. Apresenta o intervalo e os valores mínimos e máximos atingidos pela variável por regiões, bem como a média estatística e os erros do cálculo

De acordo com a tabela 21, a região que mais se destacou negativamente na relação despesa com pessoal e receita corrente foi o Centro-Oeste, seguido pelo Sul e Nordeste, com uma diferença de 7 unidades (0,07) em comparação com a Região Norte do país, i. e., tendo uma média de despesas com pessoal maiores que suas receitas correntes. Logo, o esforço da diminuição da despesa com pessoal regional relativo ao tamanho da sua receita se dá primeiramente através da região norte do país, seguida pela região sudeste e depois nordeste; assim, em relação à receita corrente, a região nordeste se esforçou mais que a região sul e a do centro oeste em diminuir sua despesa com pessoal.

Figura 6 - Índice de esforço fiscal Brasil-Estados

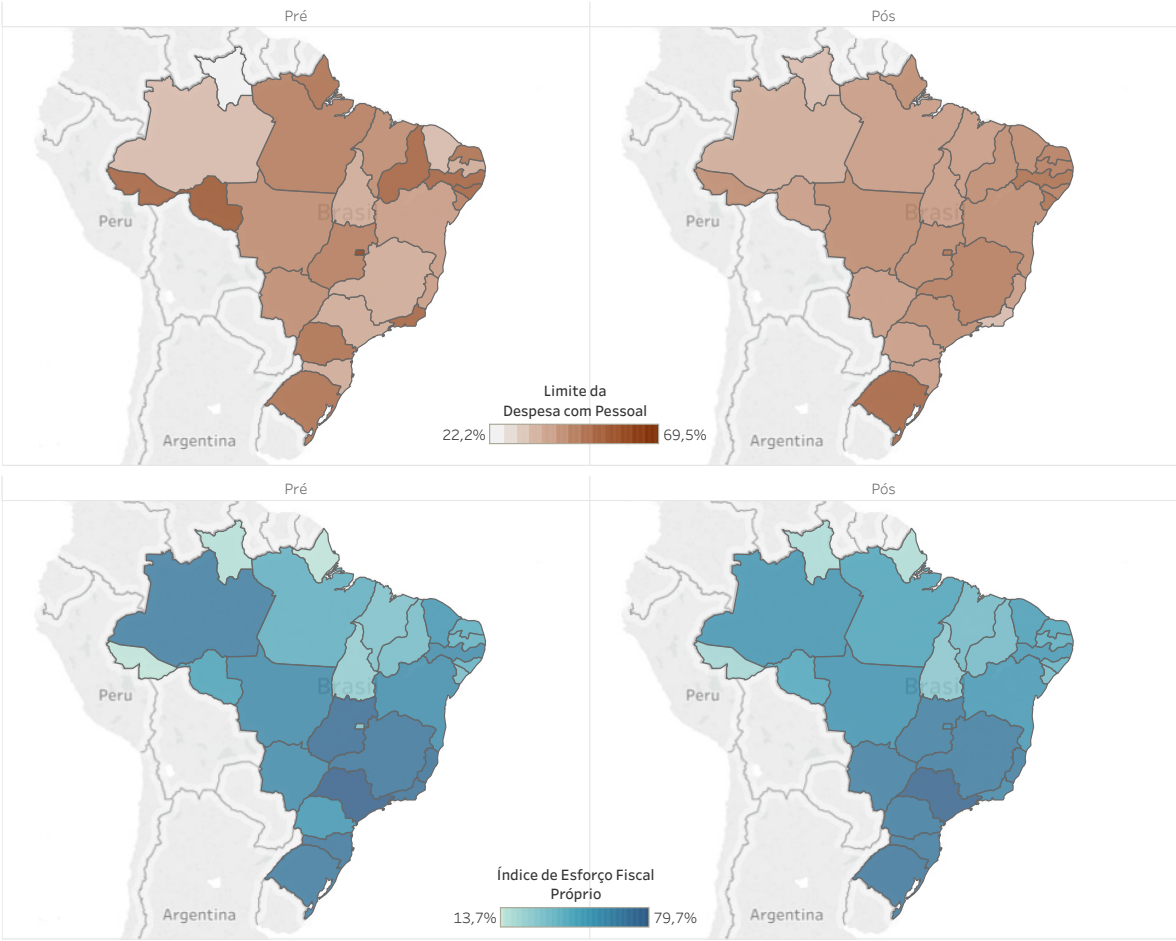
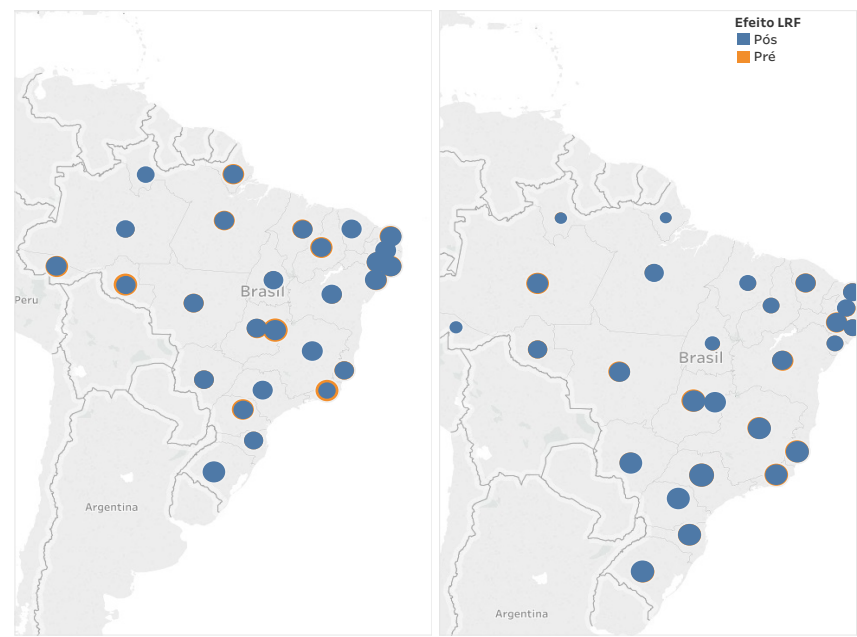


Figura 7 - Efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal – Pós e Pré



Os investimentos destinados ao Sudeste do país foram os mais significantes em relação ao total, totalizando aproximadamente R\$ 2,5 bi, sendo a região com menor número de investimentos, Centro- Oeste, com R\$ 424 mi (tabela 7). O volume de investimentos (intervalo ou amplitude estatística) teve maior aceleração ou variação no sudeste brasileiro, sendo seguido pelo sul do país e perde sua importância na região norte.

Tabela 22 - Análise descritiva para dados quantitativos (INV- regiões)

	Intervalo	Mínimo	Máximo	Média	Erro Erro
	Estatística	Estatística	Estatística	Estatística	
INVSUDESTE	4,97E+10	8,74 E+9	5,85 E+10	2,43 E+10	2,43 E+9
INVNORDESTE	1,55E+10	5,83 E+9	2,14 E+10	1,09 E+10	836879656
INVSUL	1,95 E+10	2,89 E+9	2,24 E+10	6,28 E+9	1,11 E+9
INVNORTE	5,91 E+9	3,19 E+9	9,10 E+9	5,66 E+9	381524686
INVCENTROO ES	7,24 E+9	1,75 E+9	8,98 E+9	4,24 E+9	4246893722, 5652

Nota. Apresenta o intervalo e os valores mínimos e máximos atingidos pela variável por regiões, bem como a média estatística e os erros do cálculo.

Essas mesmas análises foram realizadas para os Estados, porém com suas tabelas correspondentes não citadas no corpo deste capítulo, mas incorporadas aos anexos desse trabalho.

Conforme visto por regiões, o Estado de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais contribuem largamente na Receita Corrente da Região Sudeste, sendo aquele primeiro Estado o que contribui sobremaneira, não somente para a Região Sudeste, como para a Receita Corrente brasileira, sendo R\$ 108 bi de diferença para o segundo colocado geral, o Estado do Rio de Janeiro. O Estado do Rio Grande do Sul representa o 4º lugar geral em receita corrente, representando sobremaneira o sul do país, sendo seguido pelo Paraná (5º lugar geral) e Bahia (6º lugar geral e o maior representante do Nordeste, seguido por Pernambuco). Após, segue-se Distrito Federal e Goiás como representantes do Centro-Oeste brasileiro e o Pará (12º lugar geral) liderando a contribuição à Receita Corrente total da Região Norte.

Para as despesas com pessoal, novamente o Estado de São Paulo compete como o que mais contribui para essa conta a nível Brasil, assim como para sua região, sendo seguido por Minas Gerais. Como terceiro lugar geral, o Estado do Rio Grande do Sul aparece e representa com sua despesa com pessoal a maior influência em sua região. Em quarto lugar, o Rio de Janeiro, sendo seguido pelo Estado da Bahia, representante primeiro da Região Nordeste. Em nono lugar em despesa com pessoal nacionalmente, o Distrito Federal é o que mais influencia na Região Centro-Oeste e, por última análise, o 13º em despesa com pessoal no Brasil corresponde ao maior impacto na Região Norte.

A respeito do PIB, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, assim como aconteceu com a receita corrente, contribuem nesta ordem para o valor do PIB nacional. O Estado da Bahia aparece em sexto lugar nacional e primeiro lugar em relação a sua região. Distrito Federal e Goiás aparecem em 8º e 9º lugares nacionais, representando nesta ordem de importância o PIB para sua região. Os representantes do norte aparecem somente no 13º e 14º lugares nacionais, sendo Pará e Amazonas os que mais correspondem ao PIB daquela região.

Quanto à receita tributária, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, assim como aconteceu com a receita corrente e o PIB, contribuem nesta ordem para o valor da

receita tributária nacional. O Estado da Bahia aparece em sexto lugar nacional e primeiro lugar em relação a sua região, sendo o Estado de Goiás o 8º no ranking nacional, sendo seguido pelo Estado de Pernambuco, 9º lugar nacional e segundo na sua região.

Sobre os investimentos, há de certa forma uma hierarquia de valores monetários, porém com menor correlação com acelerações (crescimentos) ou desacelerações ao longo dos anos, sendo mantidos ao longo do tempo, conforme visto na figura 1. Contudo, cabe esclarecer que São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Paraná e Paraná foram os Estados com maiores médias de investimentos.

Sem embargo, segundo suas amplitudes estatísticas entre valores mínimos e máximos de investimentos, os maiores saltos ocorreram respectivamente no Estado de São Paulo, Paraná e Minas Gerais, ficando o Estado da Bahia com o dobro da amplitude de investimentos do Estado do Ceará e cerca de R\$ 41 bi. A diferença do volume médio de investimento entre o primeiro (São Paulo) e o sexto colocado a nível Brasil (Ceará) corresponde ao valor de R\$ 10 bi.

Quanto ao índice de esforço fiscal próprio, o Estado do Rio Grande do Sul, apresentou um esforço de angariar tributos e de crescimento ou manutenção da receita corrente somente depois do Estado de São Paulo, sendo seguido por Espírito Santo, Goiás e Minas Gerais. Dentre os Estados do Nordeste e Norte do país, Amazonas foi o Estado que melhor representou o total do conjunto (16 Estados), sendo seguido por Pernambuco e Bahia, respectivamente 12º e 13º lugar no ranking brasileiro.

Por fim, o esforço de diminuição da despesa com pessoal e do crescimento ou da manutenção da receita corrente (variável denominada como “LRF”) por Estados se deu de forma que Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Sergipe e Rio Grande do Norte alcançaram os melhores valores médios nesta ordem. O Estado de São Paulo aparece como 20º e o Rio de Janeiro, como 22º, neste ranking geral. Conforme visto na tabela 5, a região do centro oeste, seguida pelo sul e nordeste lideram aquela medida de esforço no Brasil.

Portanto, preliminarmente, há uma correlação entre variáveis muito alta entre PIB, receita corrente, receita tributária e despesa com pessoal. Há que se inferir preliminarmente, também, que os próximos testes comprovarão de forma matemática ou estatística a significância dessa correlação, o que será importante para a formação de uma equação de regressão linear simples ou múltipla, de acordo com o poder de explicação do conjunto de variáveis independentes e da variável dependentes levantadas e escolhidas.

IV.1.1.2 Análise de frequência para dados e variáveis qualitativas

Dentre os dados levantados, formaram-se algumas variáveis qualitativas, como a violação do teto. A violação do teto no software SPSS foi recodificada com valor “0” para todos os valores abaixo de 0,61 (61%) da relação despesa com pessoal sobre receita corrente e, “1”, quando a partir de 0,61 em diante. Dessa forma, a tabela 8 demonstra a única variável por região (VTCENTROOES) que denota algumas violações de teto, sendo somente 2 anos a frequência com que o teto da participação da despesa com pessoal na receita corrente estipulada pela lei complementar n. 101 (2000) foi violada. Há que se atentar que foi realizada essa recodificação em categorias nominais a partir de uma média aritmética do somatório desse índice de LRF em relação à quantidade de Estados de cada região.

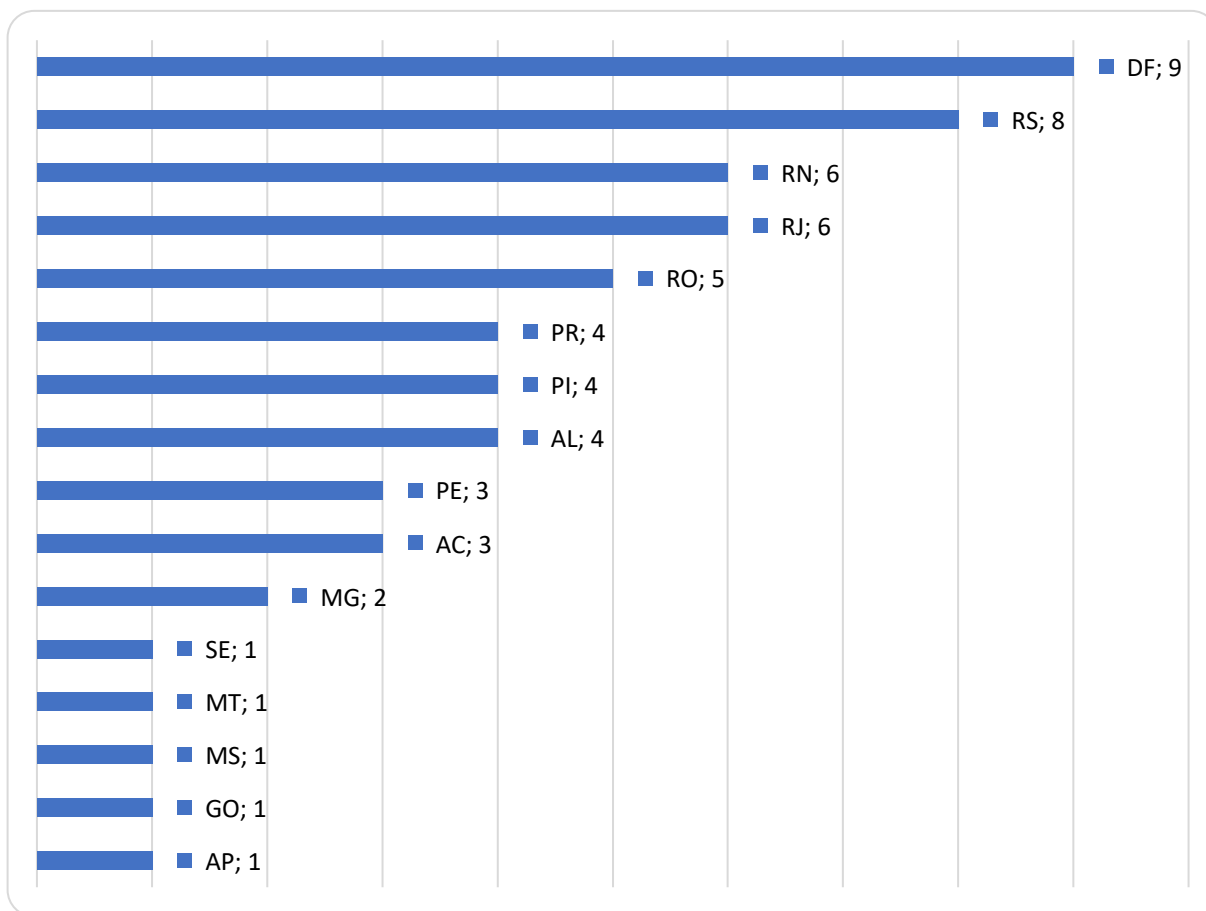
Tabela 23 - Apresentação das violações de teto (VT- centro oeste)

Frequência		Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Não violou		21	91,3	91,3
Violou	2	8,7	8,7	100,0
Total	23	100,0	100,0	

Nota. Apresenta a frequência e suas porcentagens das categorias da variável violação de teto por região.

A nível Brasil, nenhuma frequência de violação foi encontrada em 23 anos (1995- 2017). Já entre os Estados, o Gráfico 20 expõe os Estados e suas frequências da despesa com pessoal acima da parametrização dada pela lei de responsabilidade relativa à receita corrente. Dessa forma, o Distrito Federal, o Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e o Rio de Janeiro foram os Estados com maior violação do teto da despesa com pessoal.

Gráfico 21 – Frequências por Estado – violação do teto de gasto de pessoal



Apresenta as frequências por Estado da violação do teto da despesa com pessoal relativa à receita corrente estipulada pela lei de responsabilidade fiscal, lei complementar n. 101 (2000), num período de 1995- 2017, excetuando aqueles que não violaram.

IV.1.1.3 Histogramas e diagramas de ramos-e-folhas (Stem & Leaf):

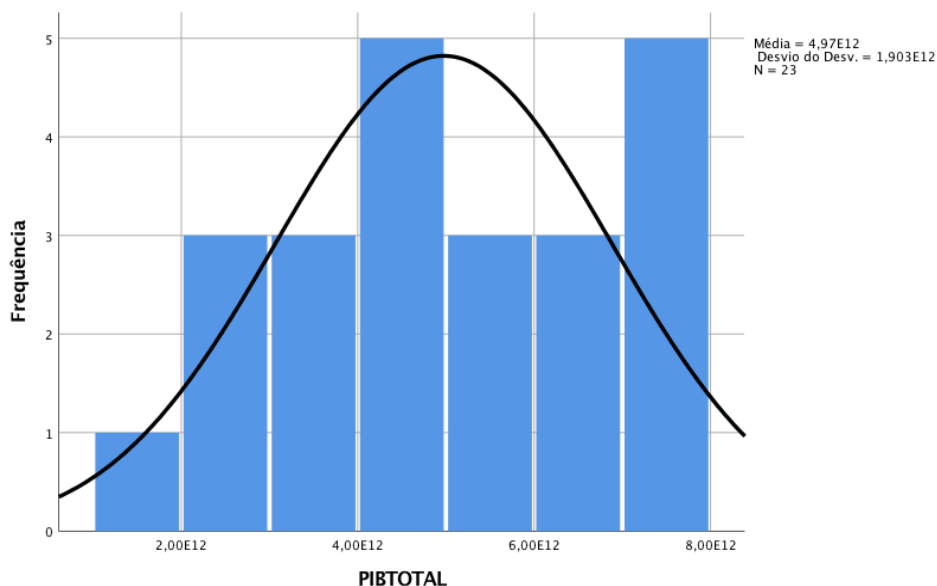
Um histograma é útil para observar a frequência de um evento dentro de um conjunto determinado de eventos. De acordo com os eventos, se evidenciam os valores mínimos e máximos desse conjunto, logo o evento com o valor mínimo desse conjunto é tratado como a primeira categoria que compreende até o próximo valor, e assim sucessivamente até chegar ao valor máximo, que fechará a última categoria ou, caso seja um valor extremo, ficará como uma categoria para além ou muito antecedido das outras.

O diagrama de “ramos-e-folhas” permite analisar os extremos ou outliers, bem como as assimetrias e curtoses das variáveis. Avaliar os parâmetros de assimetria e curtose corrobora para uma possível tentativa de corrigir os dados das variáveis através de um tratamento logarítmico, da raiz quadrada ou da inversão dos seus valores (Corrar, Paulo & Dias Filho, 2007).

No conjunto das variáveis existentes no trabalho e que formam o constructo da regressão linear múltipla proposta, 40 variáveis foram analisadas, sendo elas relativas às variáveis levantadas a nível Brasil em conjunto com as variáveis regionais. Essas variáveis foram escolhidas pela característica de eficiência do estudo. Foram realizados a análise dos seus histogramas e dos diagramas de ramos- e- folhas, de forma a avaliar, através da curva nos histogramas e dos extremos nos diagramas, as medidas de assimetria e curtose.

O Gráfico abaixo apresenta o histograma do PIBTOTAL, que é o PIB a nível nacional, assim como se faz salutar acompanhá-lo com o diagrama de “ramos- e- folhas” (tabela 8), pois esse corrobora em detalhes, que são os valores reais dos dados, e com a apresentação da dispersão, dos extremos ou outliers.

Gráfico 22 - Gráfico 21 – Histograma do PIB total



Apresenta as categorias que são possíveis formar com os valores do PIB nacional que as compreendem. As frequências correspondem aos valores encontrados dentro das categorias. A linha destina-se para a avaliação da assimetria e da curtose.

Tabela 24 - Apresentação do diagrama de ramos-e-folhas (PIB- dados gerais)

1,00	1.	9
3,00	2.	147
3,00	3.	035
5,00	4.	01346
3,00	5.	156
3,00	6.	379
5,00	7.	23447
Largura do ramo: *****		
Cada folha: 1 caso(s)		

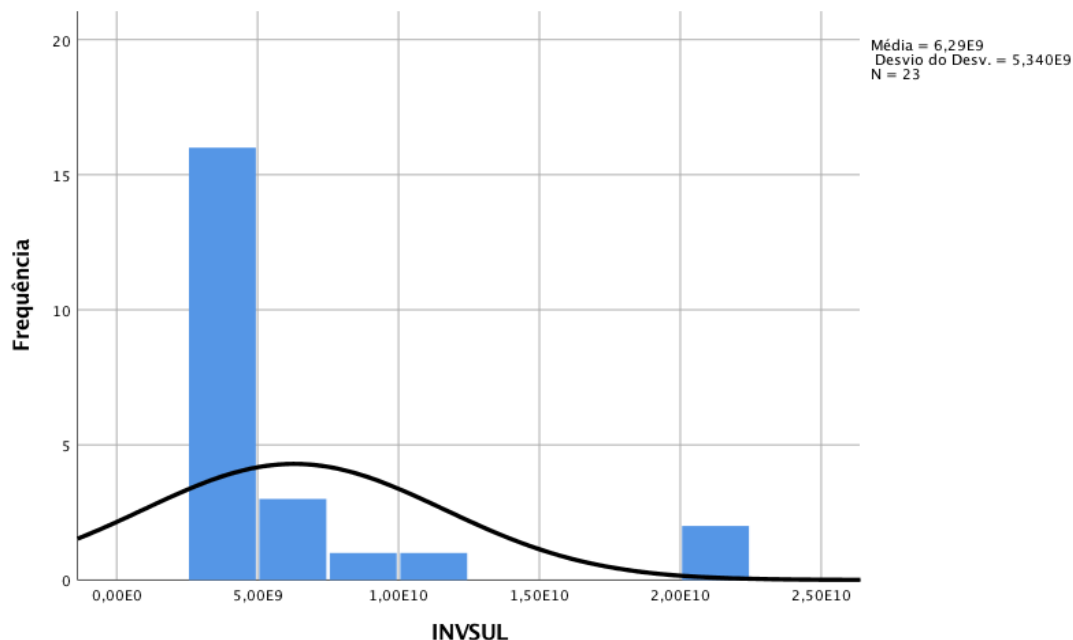
Nota. Apresenta as frequências na primeira coluna, as categoria na segunda e terceira colunas e a relação entre os dois.

No conjunto das variáveis selecionadas, somente as variáveis “investimento da região sul e nordeste”, “receita tributária da região nordeste”, “índice de esforço fiscal próprio da região sudeste” (“INVSUL”, “INVNORDESTE”, RTNORDESTE, IEFPSUDESTE, respectivamente, por exemplo, figura 4) possuem certa assimetria à direita ou positiva sob uma curtose leptocúrtica ou platicúrtica e as variáveis em geral da despesa com pessoal nas regiões possuindo uma certa simetria, porém com um achatamento maior, chamado de platicúrtica ou maior dispersão dos valores (Isto indica que poder- se- ia aplicar determinadas correções, como as logarítmicas e de inversão ($1/x$ e $1/y$), porém, embora essas contas tenham acontecido de forma dispersa, incluindo alguns outliers, devem ser interpretados de forma real e a parte, de acordo com as possibilidades dos cenários próprios dessas regiões.

O restante dos dados das variáveis não promove grande dispersão de dados e grandes distâncias entre a média e a moda, respectivamente, curtose e assimetria. Provavelmente, um ou outro Estado pertença ao conjunto das variáveis regionais atribuindo assimetrias e curtoses que indicassem algum possível erro, porém, no seu todo, conclui- se que o conjunto dos dados

analisados em assimetria e curtose através das categorias e frequências dos histogramas e dos diagramas, não corrobora para defeitos numa construção de modelo regressivo linear.

Gráfico 23 - Evolução do Investimento – Região Sul



Apresenta as categorias que são possíveis formar com os valores do INV (investimento) na região sul que as compreendem. As frequências correspondem aos valores encontrados dentro das categorias. A linha destina-se para a avaliação da assimetria e da curtose.

IV.1.1.4 Relação linear entre as variáveis através dos diagramas de dispersão

O diagrama de dispersão tem a função de demonstrar a linearidade bivariada através da relação entre variáveis múltiplas e construção de matrizes. Dessa forma, problemas de pesquisa como a influência de uma variável noutra é facilmente observada de forma sintética. Essa influência na matriz do diagrama de dispersão bivariado se evidencia entre uma variável independente (abaixo da figura ou eixo x) e uma variável dependente (lado esquerdo da figura ou eixo y).

A receita corrente a nível Brasil pôde ser relacionada com a receita tributária, produto interno bruto, despesa com pessoal, investimentos, participação da despesa com pessoal sobre receita corrente e a receita tributária sobre a receita corrente. A interpretação é que um aumento na

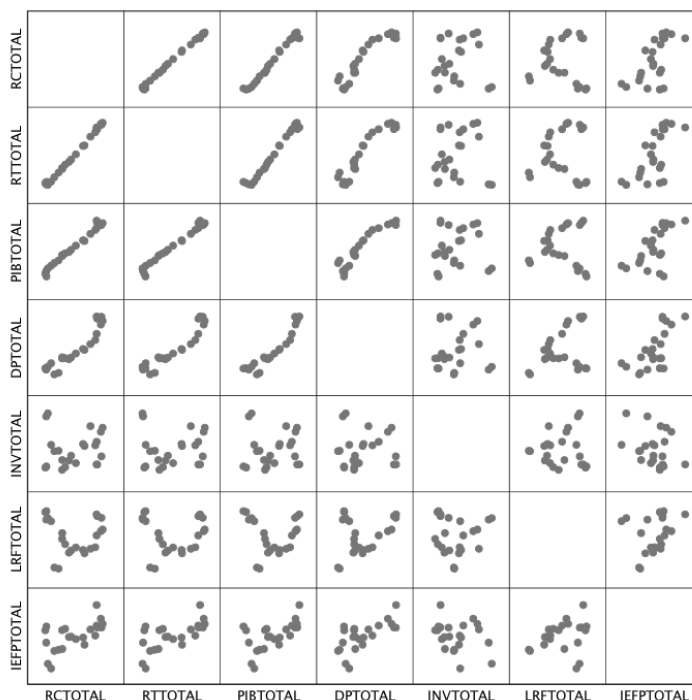
receita tributária se coaduna com o aumento encontrado na receita corrente e despesa com pessoal e vice-versa, logo o incremento do PIB nacional é peremptório à arrecadação, à receita corrente e à despesa com pessoal dos Estados. Para o caso em questão, a nível Brasil, pode-se inferir que a receita corrente a receita tributária e o PIB possuem alta correlação, mantendo uma influência bastante linear entre as mesmas. Porém, o mesmo argumento não é verdadeiro para os investimentos, o índice de esforço fiscal próprio e a relação despesa com pessoal e receita corrente.

No caso dos investimentos, os mesmos não corroboram para a compreensão da despesa com pessoal, porque os valores encontrados para a despesa com pessoal não acompanham o crescimento ou a diminuição dos investimentos. Isso se dá, porque os investimentos não aconteceram de forma normalizada, adquirindo ou participando com valores ao longo do tempo de forma irregular, anormal, com diversas faixas ou categorias de valores. A causa que se discute é a falta de planejamento na questão dos investimentos. Logo, caso os investimentos tivessem seguido um planejamento adequado e racional nos últimos anos, as figuras de histograma, gráficos em barras, etc., evidenciaram uma certa normalidade e um acompanhamento ou linearidade que explicaria os valores passados e preveria o futuro da despesa com pessoal.

No conjunto dos dados, há baixa correspondência e, logo, a pobre comprovação de que os investimentos foram estimulados pela gradativa ou manutenção da despesa com pessoal em relação à receita corrente, pois há tantos dados dispersos entre essas variáveis que a porcentagem da despesa com pessoal e receita corrente foi encontrada alta quando os investimentos foram baixos, quanto foi encontrada baixa quando os investimentos foram altos. Portanto, o “efeito LRF” não se traduziu em aumento de investimento, podendo ser discutido quais são os papéis reais dos investimentos e de que forma eles são desempenhados, se contingentes, situacionais, planejados a longo prazo adotando uma postura conservadora, radical ou outras formas, se passam por barreiras ou dificuldades humanas, conflitos entre grupos de interesse, políticos em geral, etc.

Para essa análise, demonstra-se que a nível nacional e regional, há baixa linearidade entre essas variáveis, portanto terão baixa colinearidade na explicação de uma equação de regressão linear.

Gráfico 24 - Diagrama de dispersão bivariado

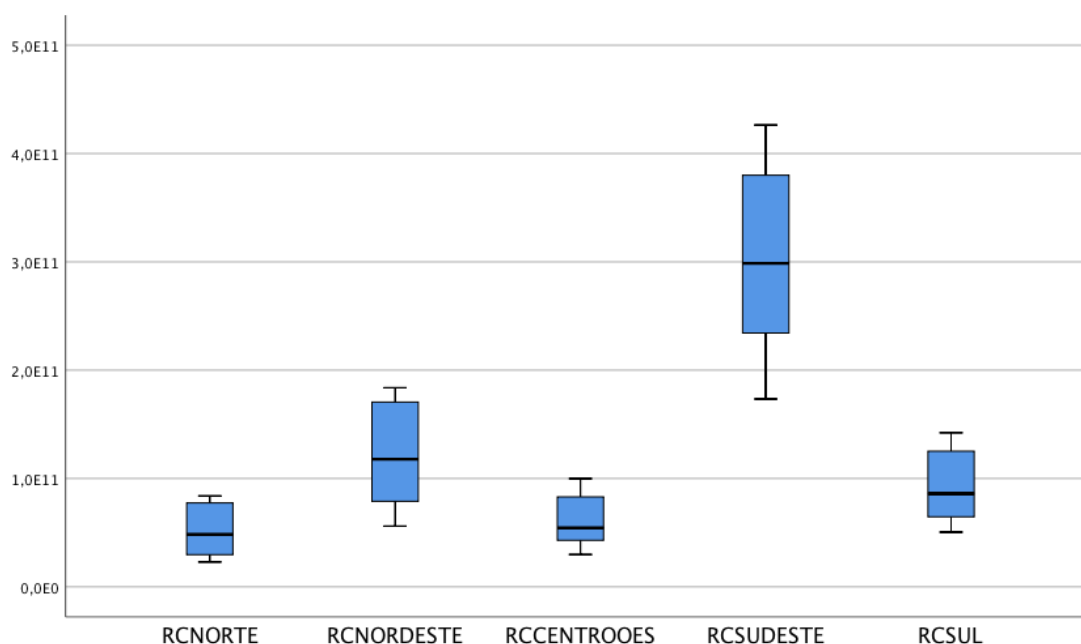


Apresenta o diagrama de dispersão bivariado entre uma variável independente e outra dependente. O eixo x corresponde às variáveis independentes e o eixo y corresponde às variáveis dependentes ou vice-versa.

IV.1.1.5 Observações atípicas através dos diagramas de caixa (Boxplot)

Quanto à receita corrente entre regiões, a única receita que apresenta amplitude razoável e que pode ser explicada pela quantidade de investimentos e pelo poder social de criação de renda e produtividade está na região sudeste, composta pelos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo. Dessa forma, pode-se perceber a não existência de observações atípicas e nem outliers para essa conta na sua forma regional.

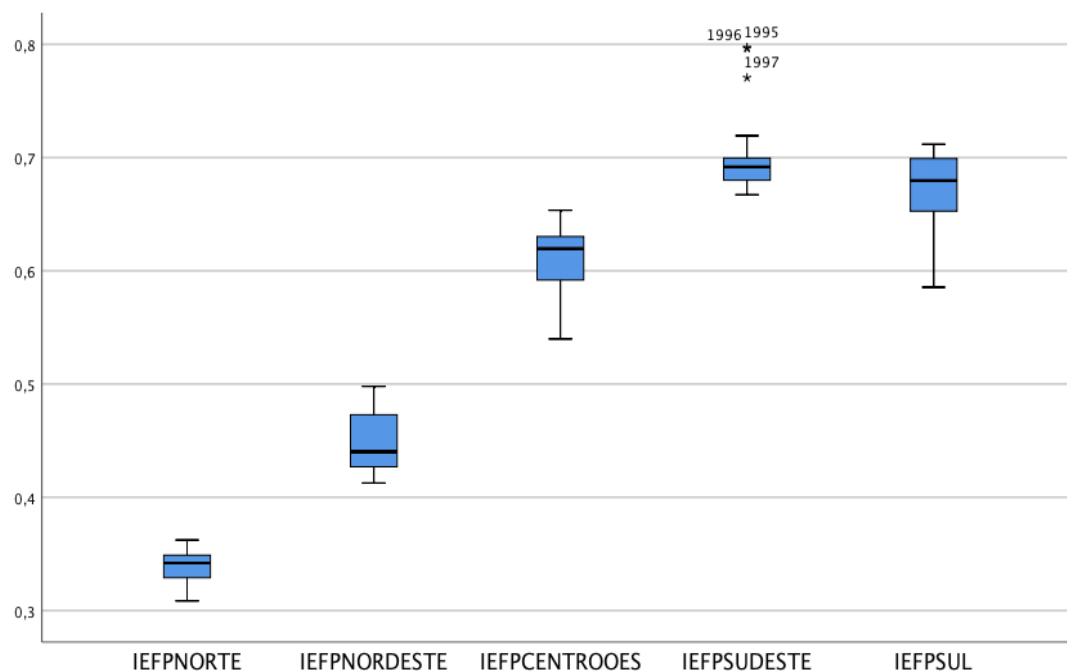
Gráfico 25 - Diagrama de dispersão da receita corrente nas regiões brasileiras



Apresenta um conjunto de diagramas de caixa (boxplot) evidenciando a amplitude dos valores da receita corrente das 5 regiões brasileiras, suas frequências baseadas na amplitude, suas médias e a existência ou não de outliers, ou seja, anos em que valores evidenciados estão situados em extremos distantes e não correlacionados com o conjunto dos valores da variável.

Com o índice de esforço fiscal próprio (IEFP), evidencia-se a existência de um cenário em que os anos 1995- 2017 implicam em outliers quanto à porcentagem de receita tributária realizada para o sudeste, bem como sua porcentagem se manter também forte na região sul. Supõe-se que cada região tenha pontos fortes e fracos no quesito arrecadação, podendo ser explorados na participação da equação da regressão linear. É evidente que as regiões centro oeste, sudeste e sul possuem uma forte presença da arrecadação tributária na formação das suas receitas correntes.

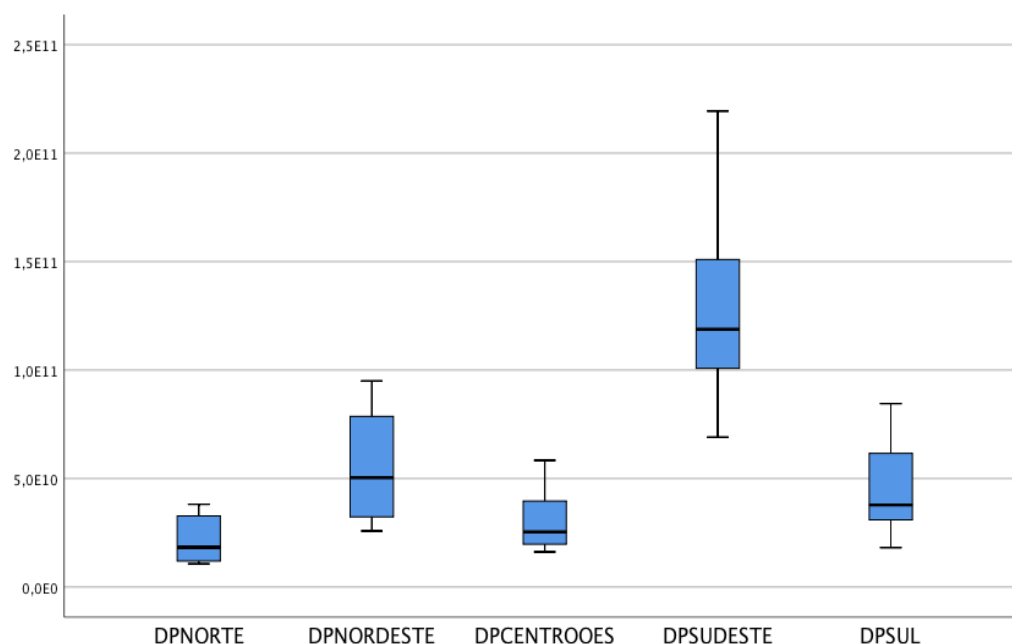
Gráfico 26 - Diagrama de dispersão do IEFP regiões brasileiras



O Gráfico 25 apresenta um conjunto de diagramas de caixa (boxplot) evidenciando a amplitude dos valores do índice de esforço fiscal próprio das 5 regiões brasileiras, suas frequências baseadas na amplitude, suas médias e a existência ou não de outliers, ou seja, anos em que valores evidenciados estão situados em extremos distantes e não correlacionados com o conjunto dos valores da variável.

Comparando-se as figuras do boxplot (diagrama de caixa) da receita corrente (Gráfico 24) com a despesa com pessoal (Gráfico 26), demonstra-se a correspondência dos esforços quanto à diminuição da relação entre essa despesa e a receita (limite da LRF). Embora com características regionais, há uma média evidente entre as despesas com pessoal pelo menos entre 4 regiões das 5. Evidentemente, a despesa com pessoal na região sudeste supera tanto em amplitude, quanto na maior frequência de uma faixa de valor dessa despesa.

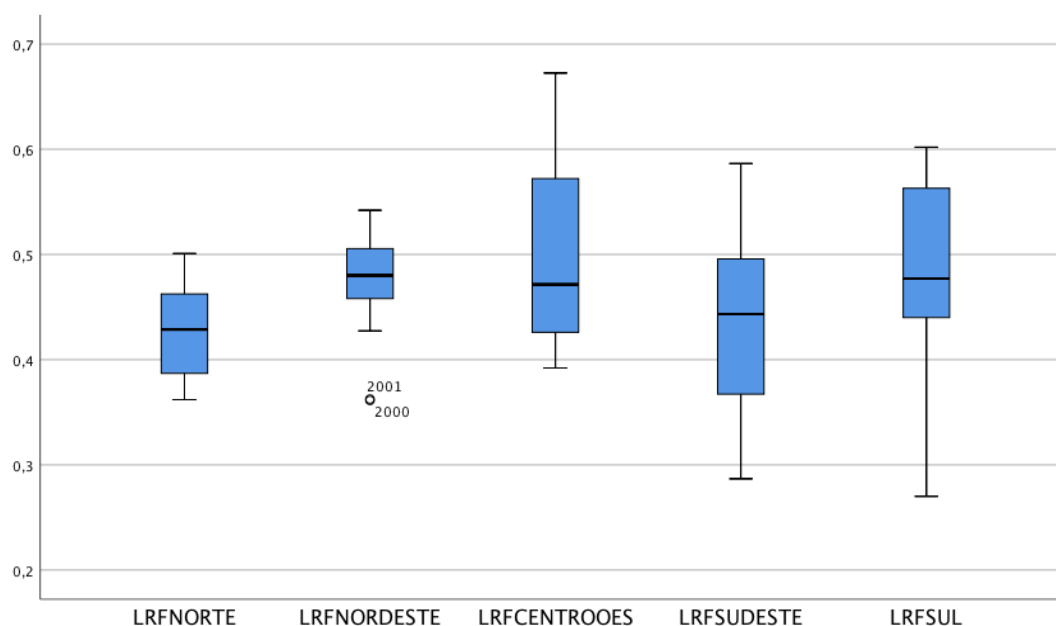
Gráfico 27 - Diagrama de dispersão da despesa de pessoal nas regiões brasileiras



O Gráfico 27 apresenta um conjunto de diagramas de caixa (boxplot) evidenciando a amplitude dos valores das despesas com pessoal das 5 regiões brasileiras, suas frequências baseadas na amplitude, suas médias e a existência ou não de outliers, ou seja, anos em que valores evidenciados estão situados em extremos distantes e não correlacionados com o conjunto dos valores da variável.

Comprova-se o que foi analisado, desta vez os diagramas de caixa da relação despesa com pessoal e receita corrente das regiões, Gráfico 26. A Região Centro-Oeste foi a que em alguns eventos (anos) concebeu uma despesa com pessoal em relação a sua receita corrente maior que a maioria dos outros eventos, podendo, inclusive, ser considerado um outliers, caso o trabalho envolvesse uma maior quantidade de eventos. A Região Nordeste apresentou este índice com apenas 2 outliers, implicando alguma diminuição do poder de explicação dessa variável, bem como das variáveis despesas com pessoal e receita corrente para a construção de uma equação de regressão linear. Há que identificar, também, as regiões centro oeste, sudeste e sul como regiões detentoras das maiores mudanças da despesa com pessoal liquidada e a receita corrente realizada.

Gráfico 28 - Diagrama da despesa de Pessoal x Receita Corrente nas regiões brasileiras



O Gráfico 28 apresenta um conjunto de diagramas de caixa (boxplot) evidenciando a amplitude dos valores da relação despesa com pessoal e receita corrente das 5 regiões brasileiras, suas frequências baseadas na amplitude, suas médias e a existência ou não de outliers, ou seja, anos em que valores evidenciados estão situados em extremos distantes e não correlacionados com o conjunto dos valores da variável.

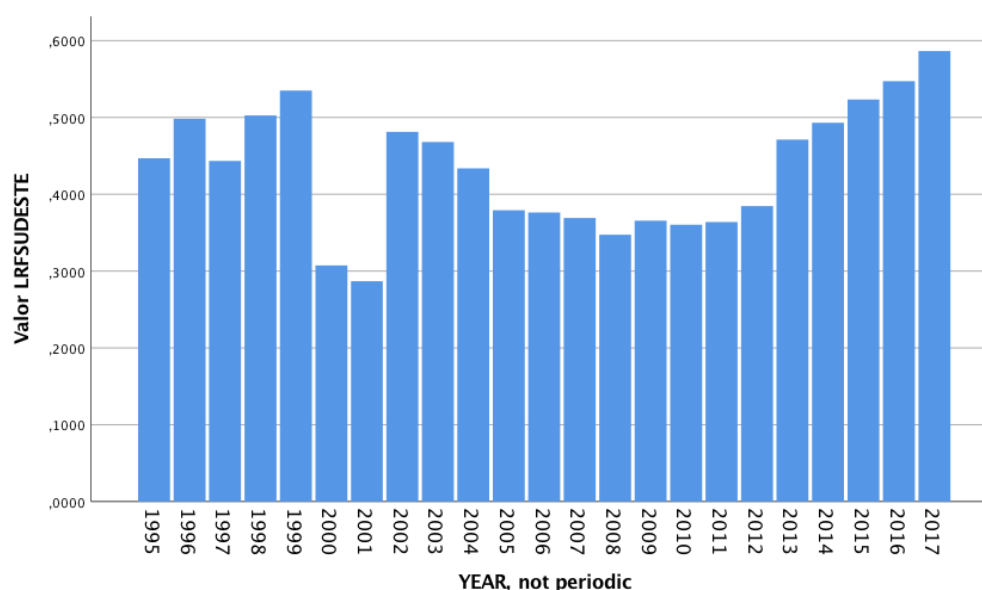
A análise geral dos diagramas de dispersão permitiu-nos, portanto, a identificar visualmente de forma preliminar as possíveis correlações das variáveis independentes, em relação as suas influências numa variável dependente.

A despesa com pessoal das regiões brasileiras possui amplitudes, média e maior presença de valores ao longo dos anos numa determinada faixa que diferem, por exemplo, do índice de esforço fiscal próprio, inferindo-se que essa variável pouco influenciará o aumento ou a diminuição da despesa com pessoal dessas mesmas regiões.

Tendo a amplitude, a média e a frequência das regiões centro oeste, sudeste e sul da relação entre despesa com pessoal e receita corrente similares entre si, define-se o isolamento da variável “LRFSUDESTE” para a análise em detalhes para identificar a dispersão ou simplesmente uma preliminar estimativa. Através do Gráfico 28, o gráfico em barras dessa

porcentagem da participação da despesa com pessoal ao longo dos anos evidencia ao menos dois valores: um muito abaixo da média e outro muito acima da média, o que aumenta os limites superior e inferior da caixa. Esses anos foram o de 2002 e o de 2017. Além disso, analisa-se um aumento linear dessa variável, podendo-se inferir que há um aumento da despesa com pessoal e uma diminuição ou manutenção da receita corrente para esses Estados no geral de 2009 até 2017, podendo indicar um possível rompimento com o teto da despesa com pessoal estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Gráfico 29 - Despesa de pessoal x Receita corrente Sudeste brasileiro



O Gráfico 29 apresenta um gráfico em barras evidenciando os valores da relação da despesa com pessoal e receita corrente da região sudeste do Brasil, podendo inferir o limite superior e inferior do diagrama de caixa (boxplot), ou seja, sua amplitude e estimativa futura após 2017. Conclui-se que apesar das observações atípicas, isto é atribuído às características reais dos Estados, não devendo ser tratadas através do software aplicado, aplicando, por exemplo, inversões, equações logarítmicas, etc.

IV.1.1.6 Testes de normalidade

Os testes de normalidade compreendem 3 em formas específicas: (i) Kolmogorov-Smirnov, (ii) Jarque-Bera e (iii) Shapiro-Wilk. Esses testes, como defendem Corrar, Paulo e Dias Filho (2007), devem acompanhar análises de gráficos, como as realizadas através dos histogramas e

os diversos diagramas colocados em subitens anteriores. Para as variáveis relativas aos valores totais, de todos os Estados ou regiões, caberá a demonstração da normalidade pela tabela 25.

É plausível afirmar que somente a DummyLRF, que é nominal e tem as categorias com valor “1” para a faixa de ano 1995- 2000 e valor “2” para a faixa de ano 2001- 2017, não possui normalidade.

Tabela 25 - Teste de Kolmogorov- Smirnov de uma amostra (dados totais- Brasil)

		RC	RT	PIB	DP	INV	Dummy LRF	IEFPTOT
		TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	LRF	TOTAL AL
N		23	23	23	23	23	23	23
Parâmetros	Média	6,327 E+11	4,031 E+11	4,974 E+12	2,881 E+11	4,926 E+10	1,70	,464008 ,55
	Desvio	2,140	1,350	1,903	1,138	1,742		
Normais	padrão	E+11	E+11	E+12	E+11	E+10	,470	,06268 0,021
Diferenças mais extremas	Absolut o	,152	,144	,128	,176	,130	,437	,149 ,134
	Positivo	,108	,110	,087	,176	,130	,259	,129 ,110
	Negativ o	- ,152	- ,144	- ,128	- ,122	- ,111	- ,437	- ,149 - ,134
Estatística do teste		,152	,144	,128	,176	,130	,437	,149 ,134
Significância (bilateral)		Sig. ,180	,200	,200	,064	,200	,000	,200 ,200

Nota. A tabela apresenta a estatística do teste e a significância para cada variável a nível Brasil.

O teste de Kolmogorov-Smirnov presta maiores esclarecimentos para maiores eventos, por isso não somente apresenta-se esse teste, mas o teste de Shapiro-Wilk que, conforme defendem Ghademi e Zahediasl (2012), Corrar, Paulo e Dias Filho (2007) e Hair et al. (2009), é importância desde que hajam poucos eventos ou poucas entidades na pesquisa. A tabela 11, dessa vez, apresenta o resultado do cálculo estatístico e a significância.

Hair et al. (2009) e Ghademi e Zahediasl (2012) indicam que o cálculo estatístico Shapiro-Wilk é interpretado de forma diferente do teste de Kolmogorov- Smirnov. Caso a significância seja maior que 0,05 (Sig. <0,05) e/ou o cálculo da estatística seja menor que 1,96, os valores da variável estão normais. Porém, ambos os testes possuem o mesmo poder de identificação de normalidade, comparativamente (Razali e Wah, 2011). Esses também concluem que, todos os testes de normalidade com menos de 50 eventos são considerados com baixo poder de identificação de normalidade, portanto devendo ser relativizados de acordo com a necessidade do pesquisador.

Identifica-se que pelo teste de Shapiro-Wilk, as variáveis: receita corrente, receita tributária, despesa com pessoal e investimentos, possuem suas distribuições anormais.

Tabela 26 - Testes de normalidade (dados totais- Brasil)

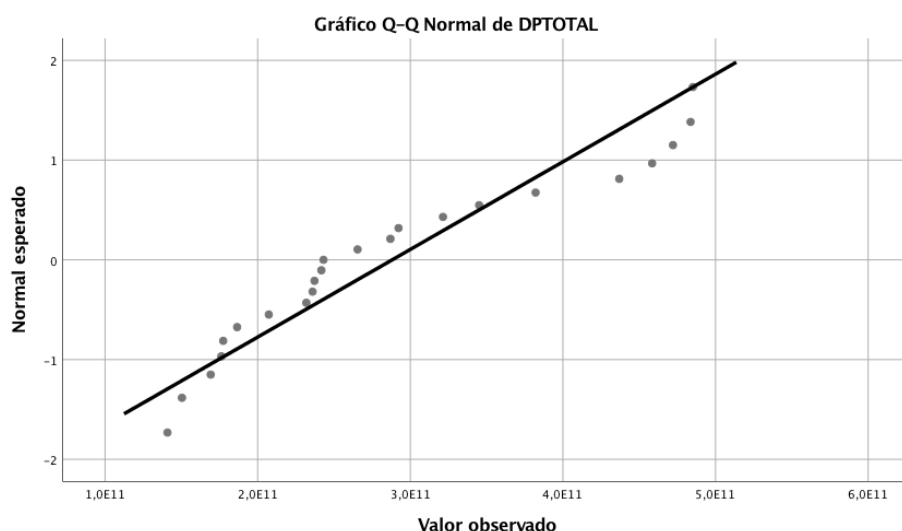
	Kolmogorov- Smirnov			Shapiro- Wilk		
	Estatística	Df	Sig.	Estatística	Df	Sig.
LRFTOTAL	0,149	23	,200*	0,935	23	0,138
IEFPTOTAL	0,134	23	,200*	0,962	23	0,495
RCTOTAL	0,152	23	0,180	0,900	23	0,026
RTTOTAL	0,144	23	,200*	0,893	23	0,018
DPTOTAL	0,176	23	0,064	0,897	23	0,022
INVTOTAL	0,130	23	,200*	0,912	23	0,046
PIBTOTAL	0,128	23	,200*	0,932	23	0,119

Nota. A tabela apresenta a estatística dos testes de normalidade Kolmogorov- Smirnov e Shapiro-Wilk e as significâncias para cada variável a nível Brasil.

Conforme demonstrado no subitem 1.1.c, com gráficos de histogramas e diagramas de ramos-e-folhas, bem como a análise de assimetria ou curtose, a despesa com pessoal, que possui uma linha de curtose platicúrtica, dispersão dos valores, aqui é demonstrada pela gráfico 29 com uma distribuição que vai de uniforme para não- elevada, pois caso se analise esses valores com a divisão por regiões, comprovando uma não normalidade na apresentação de valores para despesa com pessoal nas regiões do país. Em outras palavras, as incidências de valores se concentram de certa forma num só ponto da reta normal, voltados para o eixo y ou x, porém

com outros valores maiores ainda voltados para o eixo x ou y da figura, configurando um cenário de média para baixa robustez de normalidade. De acordo com o gráfico 30 esses valores se concentram voltados para o eixo y e depois para o eixo x, tendo maior presença nas primeiras categorias de valores, i. e., 1.0E11 e 3.0E11 (R\$ 100 bi e R\$ 300 bi).

Gráfico 30 - Distribuição Uniforme



O Gráfico apresenta os valores através dos símbolos de pontos que caracterizam aproximações de uma distribuição uniforme e não- elevada (HAIR et al., 2009), a segunda caracterizando a presença de curtose platicúrtica. A linha da distribuição não- elevada deve ser traçada a partir do primeiro ponto até o último ponto da reta da distribuição. A linha que caracteriza essa distribuição forma um S, com começo voltado ao eixo y e término voltado para o eixo x.

Para comprovar a baixa-média significância de Kolmogorov- Smirnov, mostram- se o mesmo teste para a despesa com pessoal categorizadas pelas regiões do Brasil, conforme tabela 12. Sendo assim, as regiões centro oeste, sudeste e sul mostram-se com suas distribuições de valores anormais (Sig. <0,05), sendo interpelados por significâncias ou distribuições normais pelas regiões norte e nordeste do país (Sig. >0.05), de forma que haja de certa forma um equilíbrio nesse mesmo teste com seus valores totais, conforme observado na tabela 8.

Tabela 27 - Teste de Kolmogorov- Smirnov de uma amostra (DP- regiões)

		DP NORTE	DP NORDESTE	DP CENTROOEST E	DP SUDESTE	DPSUL
N		23	23	23	23	23
Parâmetros	Média	2,216	5,812	3,034	1,314	4,608
		E+10	E+10	E+10	E+11	E+10
Normais	Desvio padrão	1,038	2,459	1,277	4,781	1,999
		E+10	E+10	E+10	E+10	E+10
Diferenças mais extremas	Absoluto	,168	,148	,191	,189	,191
	Positivo	,168	,148	,191	,189	,191
	Negativo -	,146	-,096	-,139	-,189	-,191
Estatística do teste		,168	,148	,191	,189	,191
Significância (bilateral)		Sig. ,092	,200	,030	,032	,029

Nota. A tabela apresenta a estatística do teste e a significância para cada variável da despesa com pessoal a nível das regiões.

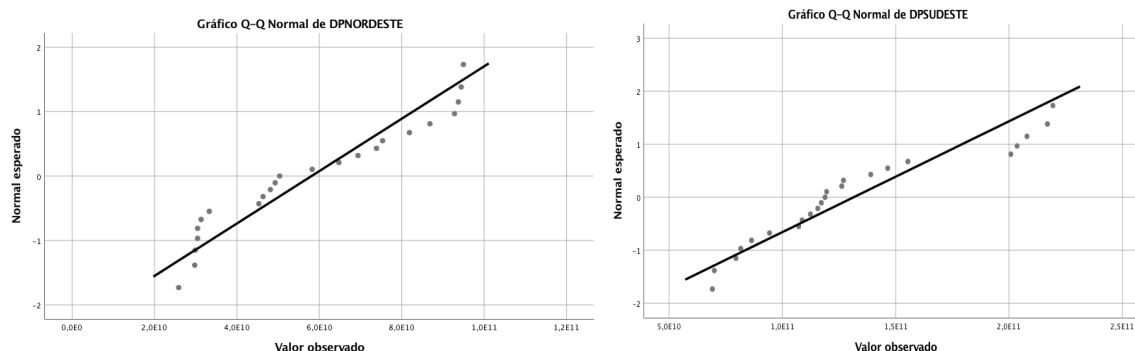
O teste de Shapiro-Wilk aponta, de acordo com a tabela 29, que nenhuma das variáveis de despesa com pessoal por regiões do país apresenta normalidade. Cabe, então, comprovar de forma visual esse argumento, visto o baixo poder de identificação de normalidade dos testes de normalidade em geral.

Tabela 28 - Testes de normalidade (dados totais- Brasil)

	Kolmogorov- Smirnov			Shapiro- Wilk		
	Estatística	df	Sig.	Estatística	Df	Sig.
DPNORTE	0,168	23	0,092	0,859	23	0,004
DPNORDESTE	0,148	23	,200*	0,896	23	0,020
DPCENTROOES	0,191	23	0,030	0,865	23	0,005
DPSUDESTE	0,189	23	0,032	0,892	23	0,018
DPSUL	0,191	23	0,029	0,895	23	0,020

Nota. A tabela apresenta a estatística dos testes de normalidade Kolmogorov- Smirnov e Shapiro-Wilk e as significâncias para cada as variáveis despesa com pessoal por regiões.

Gráfico 31 - Apresenta os valores marcados



O Gráfico apresenta os valores através dos símbolos de pontos que caracterizam aproximações de uma distribuição não-elevada (HAIR et al., 2009), em formato não normal, caracterizando a presença de curtose platicúrtica em sua forma acentuada. A linha da distribuição não-elevada deve ser traçada a partir do primeiro ponto até o último ponto da reta da distribuição. A linha que caracteriza essa distribuição forma um S, com começo voltado ao eixo y e término voltado para o eixo x.

As análises foram realizadas com 40 variáveis, que foram a nível Brasil e regiões, tendo um papel importante para a análise do cenário conjuntural. Assim como a tabela 11 antecedeu, essas mesmas características se reproduzem diante de todas as variáveis selecionadas, excetuando a variável PIB. Dentre todas as outras variáveis totais que representam alguma conta pública que se mostraram normais no teste de Shapiro-Wilk, algumas variáveis por regiões dessa mesma conta se mostraram ou totalmente anormal ou parcialmente anormal, i. e., apresentaram valores dispersos e com desvio padrão acentuados nos anos observados.

Conclui-se que, como os diagramas em caixa já provêem determinada informação, os testes de normalidade e figuras de normalidade reproduzem e comprovam os testes ulteriores, na medida em que se identifica que a amplitude dos valores, por exemplo, da despesa com pessoal divergem da média bem mais significativamente que a receita corrente, a receita tributária ou o PIB que são caracterizados pela maioria da presença dos valores estarem em poucas categorias e de forma próxima, consecutiva e bem distribuída, enquanto que a despesa com pessoal possui valores que se concentram e se dispersam aleatoriamente. A isto atribui-se

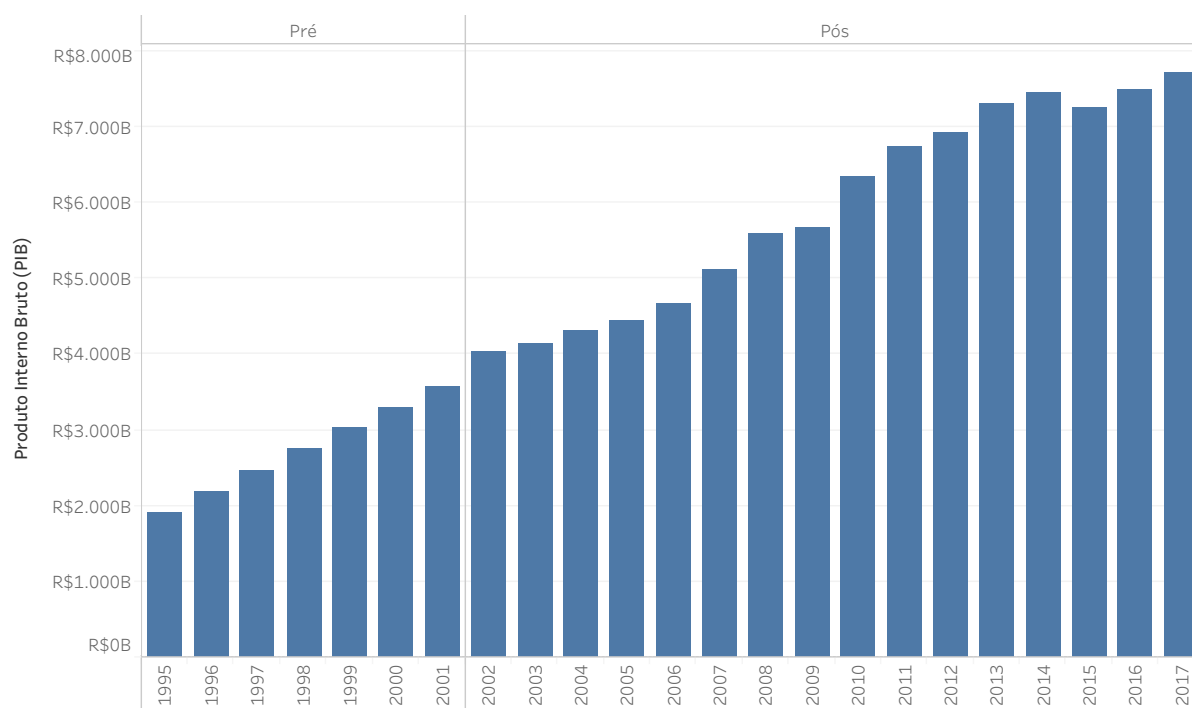
também as características regionais, que podem ser exploradas de forma mais aprofundada nas discussões dos resultados, bem como do cenário dos Estados.

IV.2 ANÁLISE QUANTITATIVA

A presente análise apresenta um complemento com o viés de inferências da realidade levantada. O subitem anterior privilegiou-se análises dedutivas a partir da teoria estatística empregada para a comprovação dos dados levantados.

A começar pelos dados do PIB, que ficam evidenciados através do Gráfico 31, em que apresenta os seus valores através das divisões pré e pós-LRF, que sua distribuição é normal e linear. Apesar de uma tendência para o seu crescimento a nível Brasil, seu crescimento não é tão linear quanto a do período pré-LRF, principalmente nos últimos anos de 2012- 2017, mostrando- se sob um cenário de manutenção antes que de crescimento.

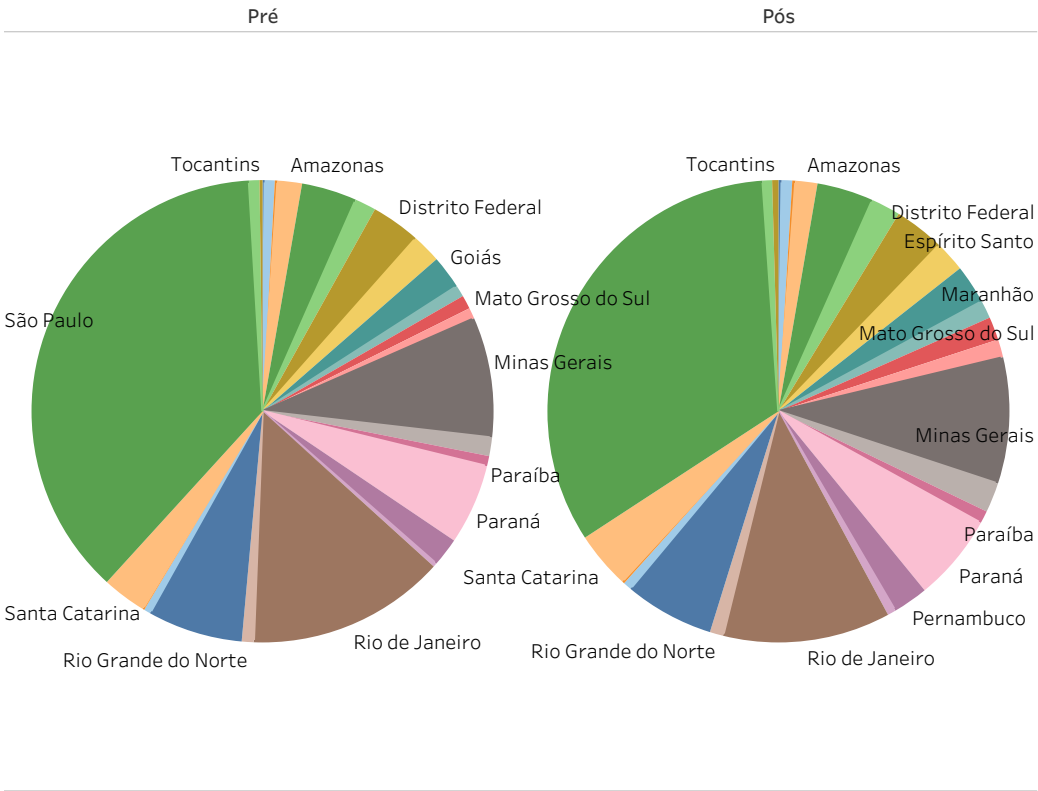
Gráfico 32 Apresenta num gráfico de barras o produto interno bruto (PIB) brasileiro



No Gráfico a seguir é possível inferir que o Estado de São Paulo é o maior PIB dentre os 27 Estados, seguido por Rio de Janeiro e Minas Gerais, inclusive diminuindo de forma bem leve

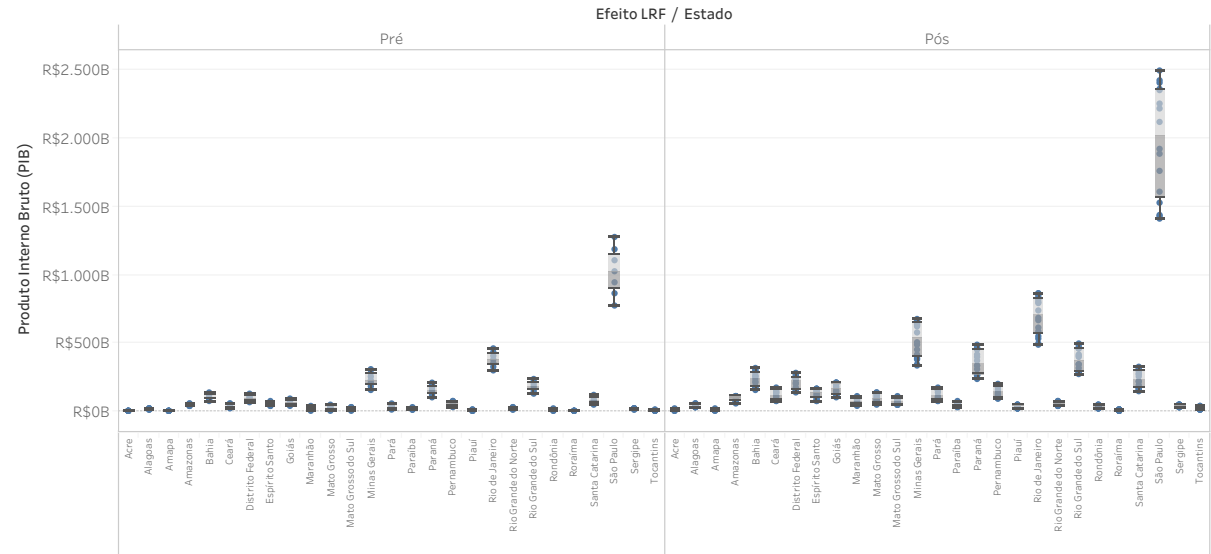
no período de 2002- 2017. Percebe-se que há uma leve distribuição se comparada às duas fases estudadas, sendo uma distribuição advinda dos Estados do Sudeste para outros Estados de outras regiões, porém sendo de pequeno alcance distributivo.

Gráfico 33 - Apresenta a distribuição do PIB por Estados sob a divisão pré e pós- LRF.



Numa outra forma de expor esses valores do PIB, seria através dos diagramas de caixa que, inclusive, permitiriam evidenciar os outliers relativos ao PIB dos Estados. Com a Gráfico 33, é possível apresentar todos os valores do PIB de cada Estado, isto é, os valores do PIB de todos os anos somente num diagrama de caixa.

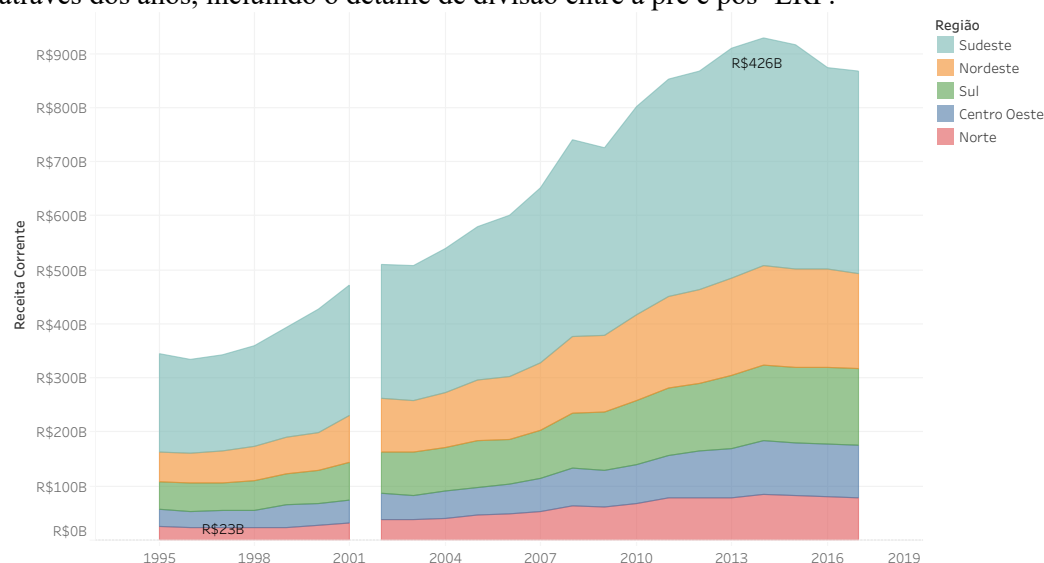
Gráfico 34 - Apresenta o PIB dos Estados em diagramas de caixa e dividido temporalmente em pré-LRF e pós- LRF



É notável a participação do Estado de São Paulo na constituição do PIB nacional, principalmente quando comparado nas fases pré e pós- LRF. O segundo Estado mais presente na composição daquela conta, é o Estado do Rio de Janeiro, seguido pelo Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina.

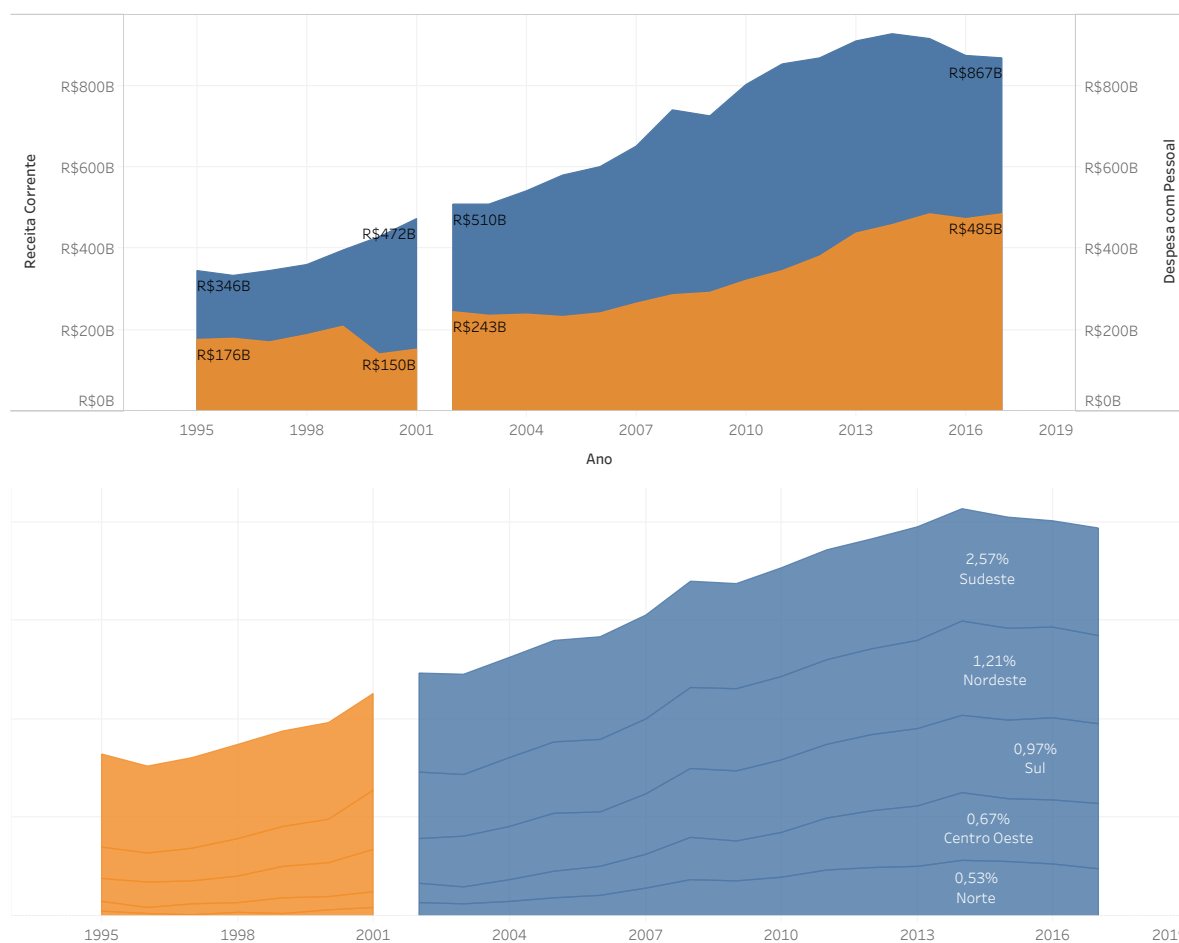
A receita corrente no Brasil em 23 anos evoluiu cerca de R\$ 500 bi, porém com uma manutenção para os próximos anos, i. e., uma projeção estacionária na casa dos R\$ 800- 900 bi. O Gráfico 34 apresenta esses valores, incluindo a classificação decrescente, a partir da participação das regiões, sendo a Sudeste a que mais se destaca, tendo seu vértice no ano de 2014 em R\$ 426 bi de R\$ 930 bi (diferença de R\$ 506 bi).

Gráfico 35 - Apresenta em classificação decrescente as regiões e seus valores da receita corrente através dos anos, incluindo o detalhe de divisão entre a pré e pós- LRF.



A região Sudeste, com seus 4 Estados, foi a que mais se destacou em questão de taxas de crescimento da receita corrente. O Gráfico 35 facilita a inferência, onde apresenta a porcentagem da receita corrente de 2017 em relação ao total dos anos, o que corresponde dizer que o Sudeste no ano de 2017 possui 2,57% de sua receita corrente em relação ao total dos 23 anos e o Norte foi o último colocado, com 0,53% daquele.

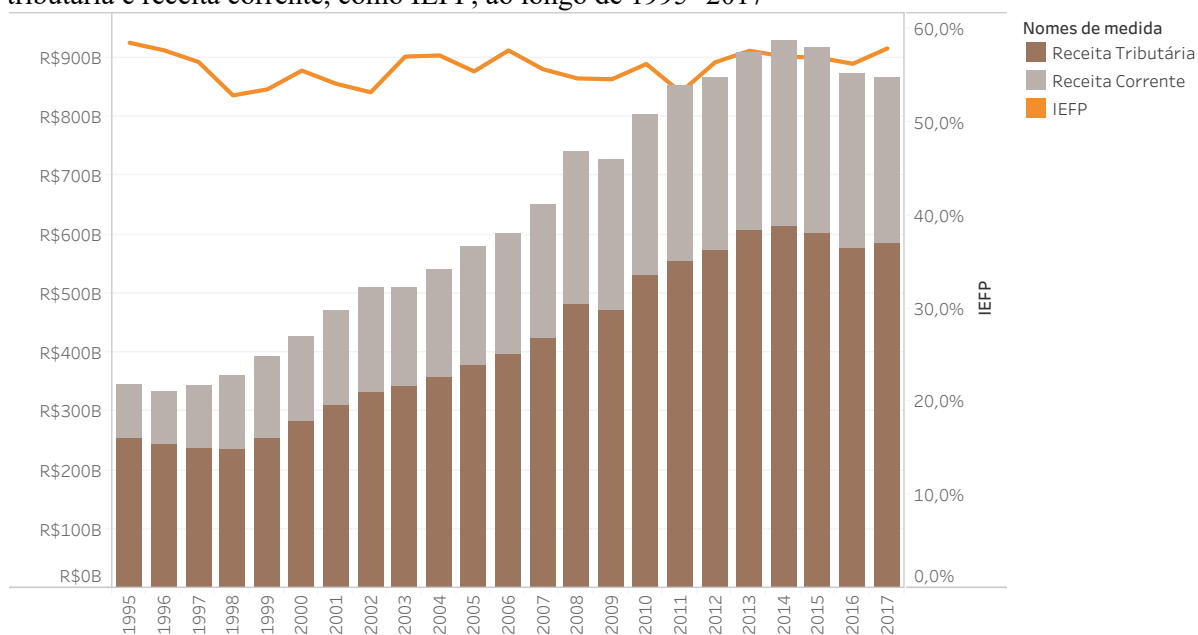
Gráfico 36 - Contas receita e despesa corrente



O Gráfico 36 apresenta os valores total por ano das contas receita corrente (azulado) e da despesa com pessoal (alaranjado) e da porcentagem da receita corrente em relação ao seu total por regiões no ano de 2017, incluindo o detalhe de divisão entre a pré (alaranjado) e pós- LRF (azulado), que é o intervalo de anos correspondente à 1995- 2001 e 2002- 2017.

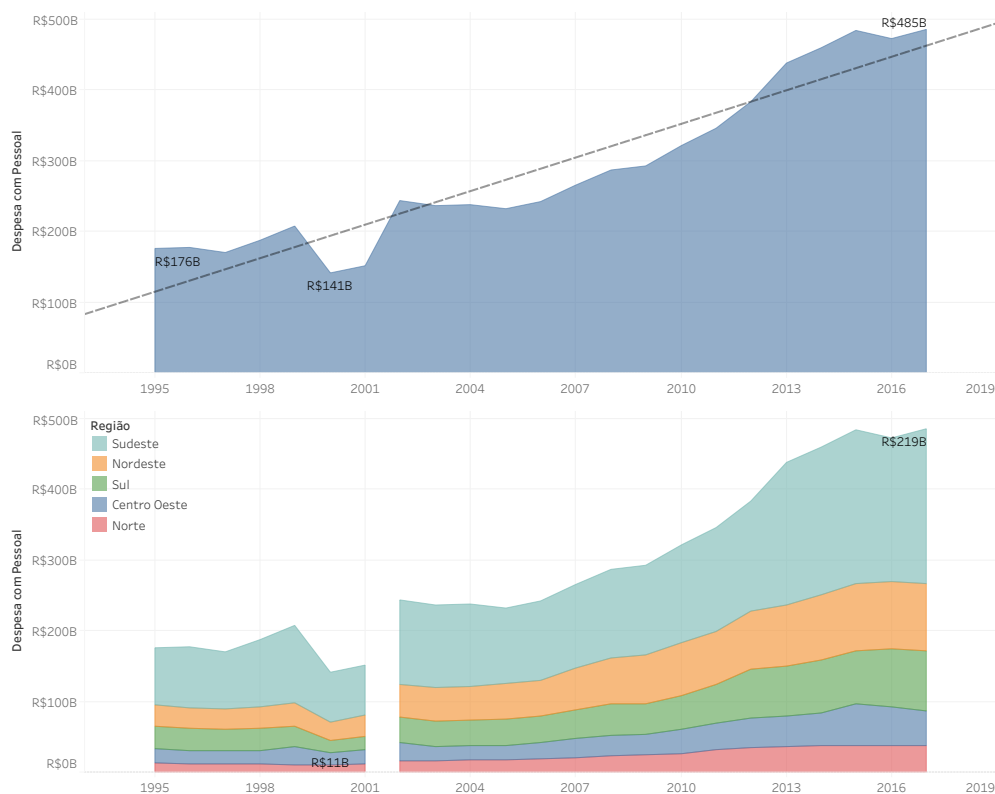
Em relação à receita tributária, o índice de esforço fiscal que representa a relação entre essa conta em relação à receita corrente teve tendência ascendente 23 anos estudados, conforme aponta a Gráfico 35, inclusive demonstrando importante presença da receita tributária compondo a receita corrente.

Gráfico 37 - Apresenta os valores da receita corrente, da receita tributária e da relação receita tributária e receita corrente, como IEFP, ao longo de 1995- 2017



Em relação à despesa com pessoal, os seus valores mostraram normalidade até meados dos anos 2006, onde a maioria desses valores se concentraram numa faixa de R\$ 170- 250bi. Quando houve aumento, grande mudança ocorreu a partir de 2007 e, em conjunto com a linha de tendência traçada e valores previstos (Gráficos 37 e 38), prevê-se um constante aumento na despesa com pessoal a nível Brasil para os próximos anos. De acordo com o Gráfico 38, O conjunto de Estados que mais participam na formação da despesa com pessoal a nível Brasil, são os que compõem a região Sudeste, sendo seguidos pelos Estados do nordeste, sul, centro-oeste e norte do país.

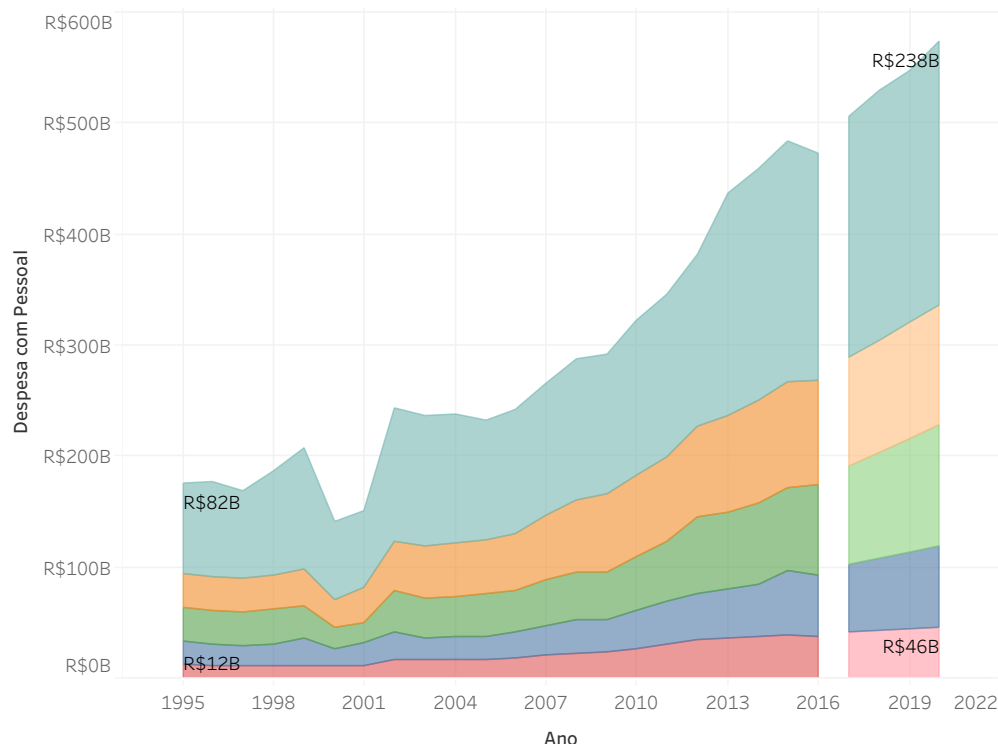
Gráfico 38 - despesa com pessoal de forma total e por regiões



O Gráfico apresenta os valores de despesa com pessoal de forma total e por regiões. Por regiões, apresenta a porcentagem do último valor em comparação com o primeiro da mesma região.

O Gráfico anterior esclarece de forma mais detalhada através dos anos a linha de tendência estimada pela Gráfico a seguir. O cenário é favorável ao crescimento de até R\$ 600 bi com a conta despesa de pessoal, mantendo-se as participações para cada Estado, evidenciado pela mesma.

Gráfico 39 - valores de despesa com pessoal de forma total e por regiões



O Gráfico apresenta os valores de despesa com pessoal de forma total e por regiões, coadunando-se com as mesmas legendas de cores já estabelecidas para as regiões. Apresenta a porcentagem do último valor em comparação com o primeiro da mesma região.

Em relação aos seus primeiros valores, i. e., o último ano se comparado com o primeiro ano de análise, por regiões, a que mais se destaca é a região nordeste, que correspondeu a um incremento de 210,3% da despesa com pessoal, desde o primeiro ano de análise, como demonstra o gráfico 40. A região centro-oeste é a última colocada. A figura denota uma facilidade em analisar a questão de governança e outros esforços realizados em forma de orçamento para diminuir ou controlar as despesas com pessoal. A manutenção do seu crescimento se deu de forma influente até o ano de 2006, quando a partir de 2007 passou a conta a aumentar de forma persistente e a voltar a manter-se a partir de 2014.

Gráfico 40 - valores percentuais da despesa com pessoal por regiões

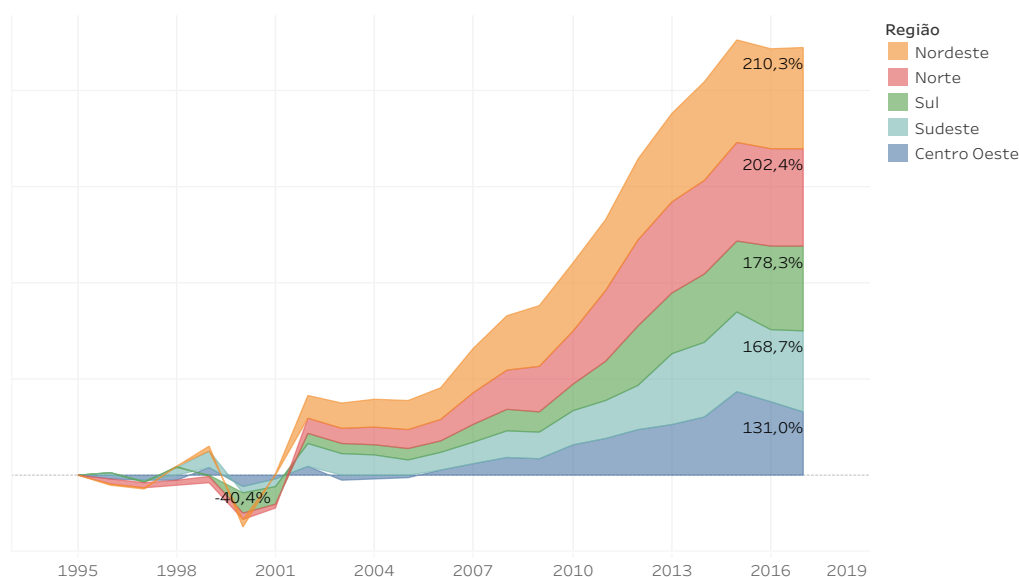
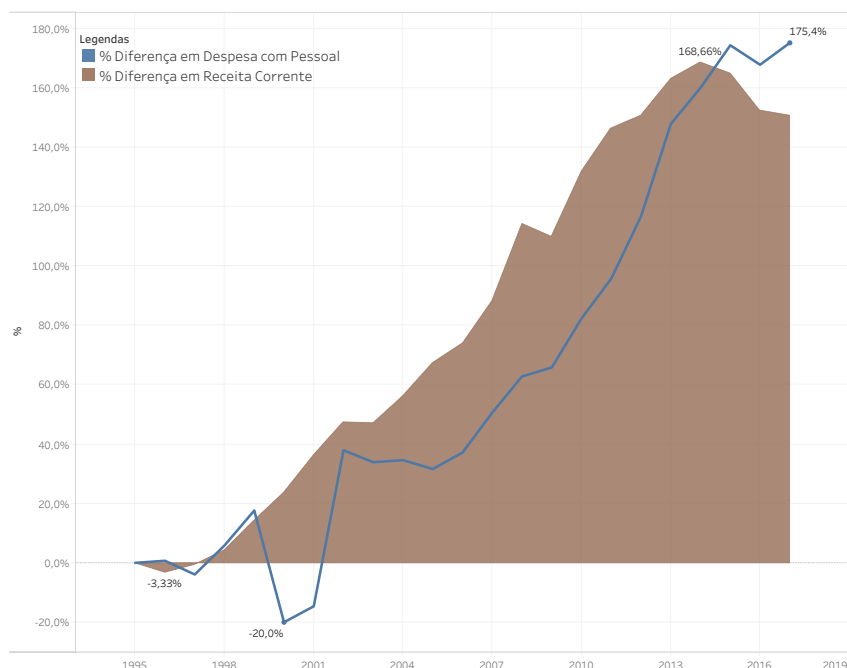


Gráfico apresenta os valores percentuais da despesa com pessoal por regiões, de acordo com a comparação entre o último e o primeiro ano de análise.

Analisando a evolução da receita corrente e da despesa com pessoal em relação aos seus primeiros valores, Gráfico 41, observa-se não somente uma tendência de aumento da despesa com pessoal e queda brusca em meados dos anos 2000, mas a desaceleração a partir de 2011 do ganho de receita corrente e a sua diminuição a partir de 2015. Em contrapartida, apesar de uma manutenção das despesas com pessoal até o ano de 2009, a partir do ano de 2010 delinea-se um aumento importante dessa despesa em conjunto com o estabelecido para a receita corrente, aumentando a probabilidade de uma quebra no ponto de equilíbrio a curto-médio prazo, caso o mesmo cenário permaneça.

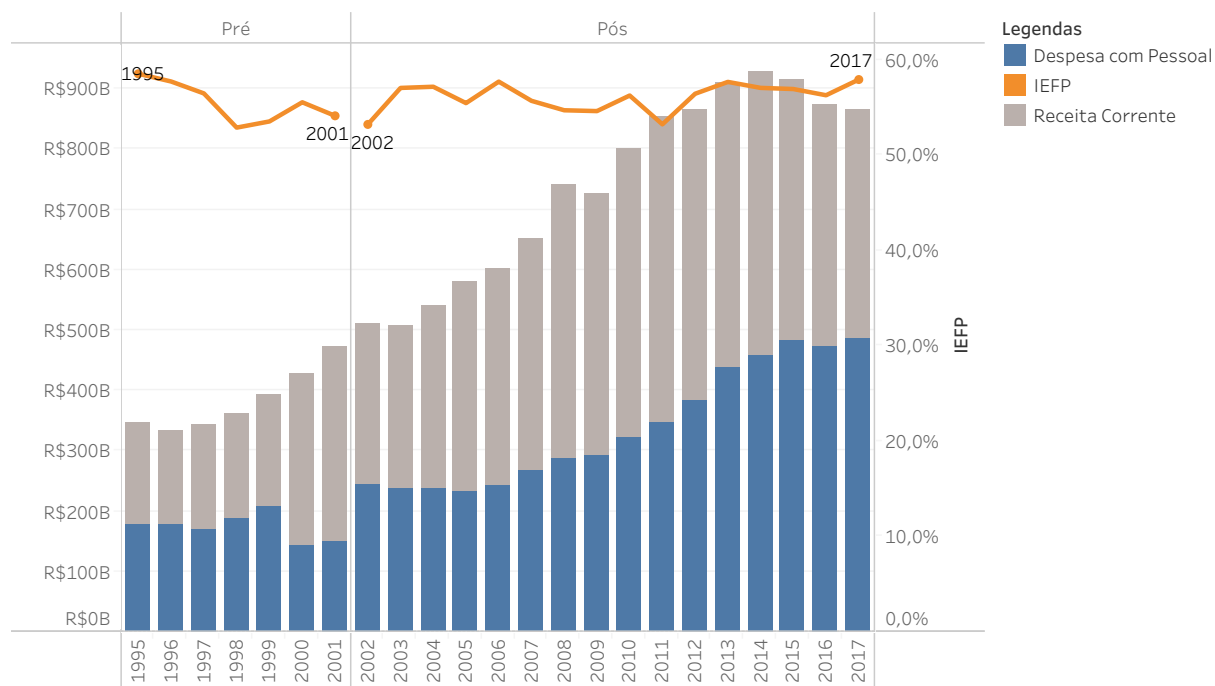
Gráfico 41 - receita corrente e de despesa com pessoal a nível Brasil



O Gráfico apresenta os valores de receita corrente e de despesa com pessoal a nível Brasil, de forma percentual em relação ao seu primeiro ano.

Caso a receita corrente, a despesa com pessoal e o índice de esforço fiscal sejam levados em consideração, conforme exposto na Gráfico 42, é possível inferir que, ao longo dos anos, preferencialmente no cenário atual, as despesas com pessoal continuaram a aumentar, contudo a receita corrente se mostra deficitária quanto ao seu suporte às despesas. Dessa forma, o cenário de crise econômica que constitui o País na atualidade, potencializa o decréscimo das receitas e potencializa a austeridade fiscal em que submete a população aos impostos e, ainda assim, correndo o risco de não permitir saúde financeira para cumprir o limite do teto estipulado para o gasto com pessoal nos próximos anos. Portanto, o Estado se tornar dependente da arrecadação para realizar suas receitas e, ainda por cima, não cumprir com suas obrigações é um cenário racional, pensado, e real, que está acontecendo, que leva a um cenário de ameaça orçamentária.

Gráfico 42 - despesa com pessoal e receita corrente, sob as formas de barras

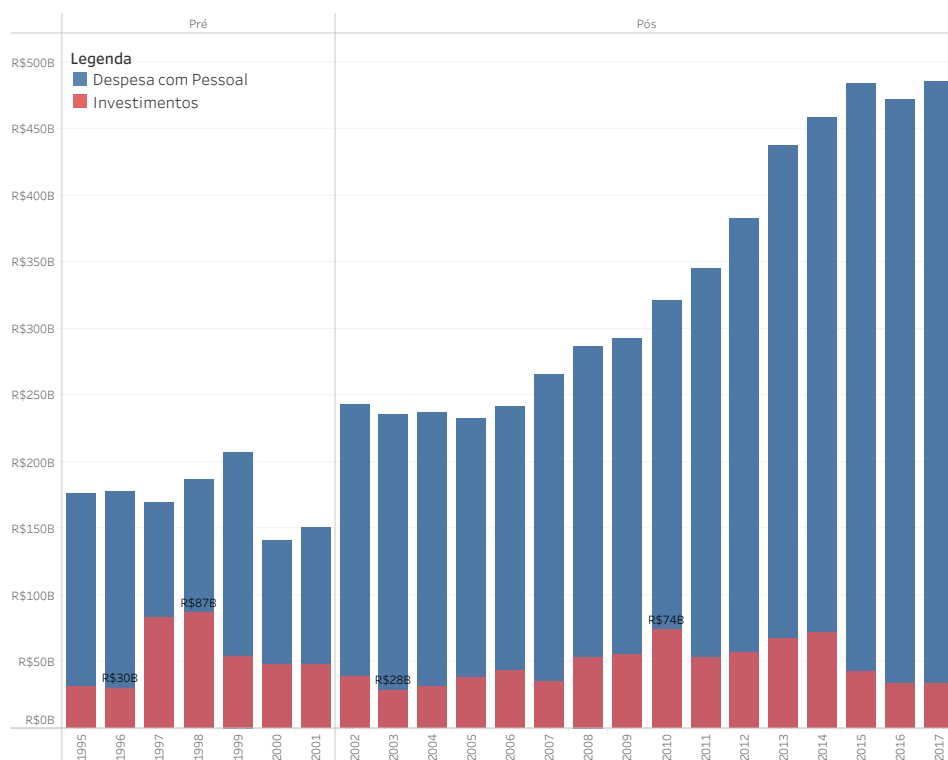


O Gráfico apresenta os valores de despesa com pessoal e receita corrente, sob as formas de barras, para efeito de comparação com o índice de esforço fiscal, em cenários pré e pós- LRF a nível Brasil, através dos anos levantados.

Na Gráfico 43, um gráfico em barras demonstra que os investimentos não acompanham no geral as despesas com pessoal a nível Brasil, assim como o IEFP. É necessário abordar quais são as estratégias, as dificuldades e as ameaças que corroboram para a condição contingencial que envolvem as questões relativas a investimentos.

Conforme demonstrado na análise das variáveis individuais, os investimentos se mostram anormais e não lineares, apesar das outras contas públicas se mostrarem ascendentes e de certa forma não tão dispersa. Quanto na constituição das equações das regressões lineares, não será observado os investimentos corroborando para a explicação dos valores passados e como predictor de valores possíveis.

Gráfico 43 - despesa com pessoal e investimentos a nível Brasil

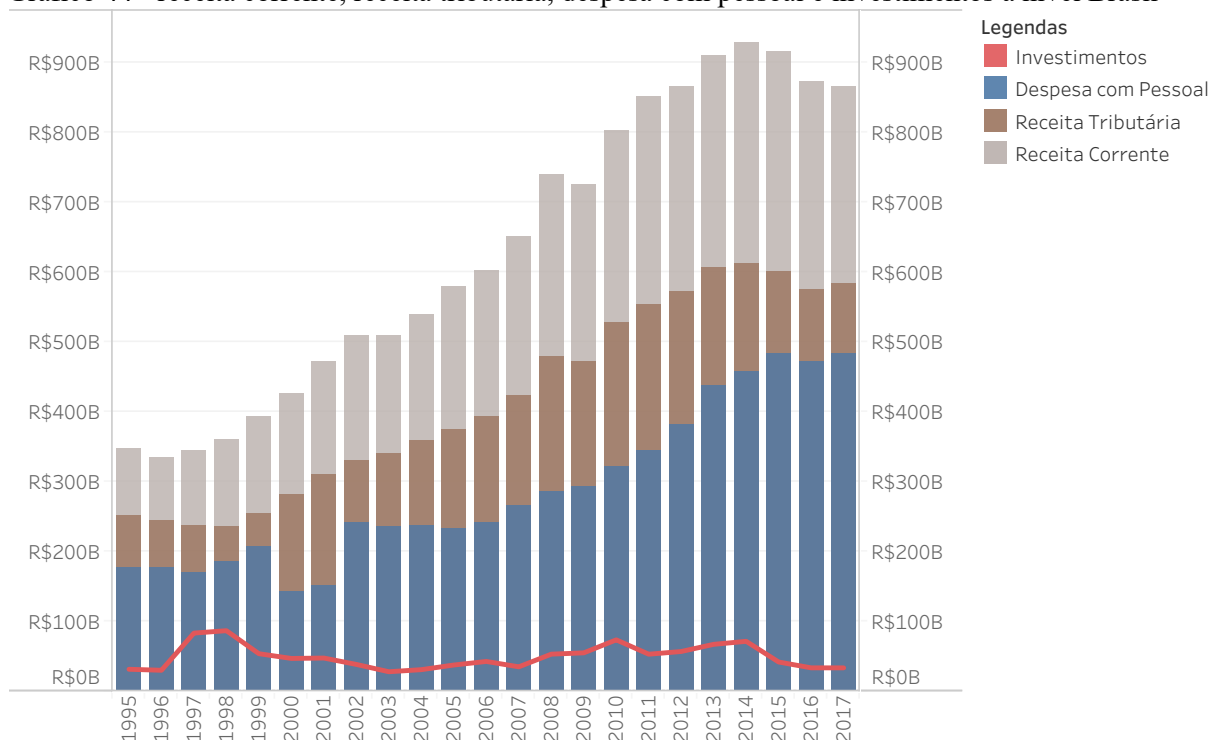


O Gráfico apresenta os valores de despesa com pessoal e investimentos a nível Brasil, sob as formas de barras, para efeito de comparação através dos anos levantados.

Os investimentos tiveram alta nos anos de 1997, 1998, 2010 e 2014, variando os valores entre R\$ 87 bi no ápice e R\$ 30 bi no sopé dos anos pré- LRF e, nos anos pós- LRF, R\$ 74 bi e R\$ 28 bi, respectivamente.

Esses mesmos investimentos, caso se compare à receita corrente e à receita tributária, além da despesa com pessoal, corroboram também para a inferência de que seus dados são anormais, não lineares e não explicam nenhuma dessas contas, pois não há proporcionalidade no aumento ou na diminuição de uma variável dependente a nível Brasil (Gráfico 44).

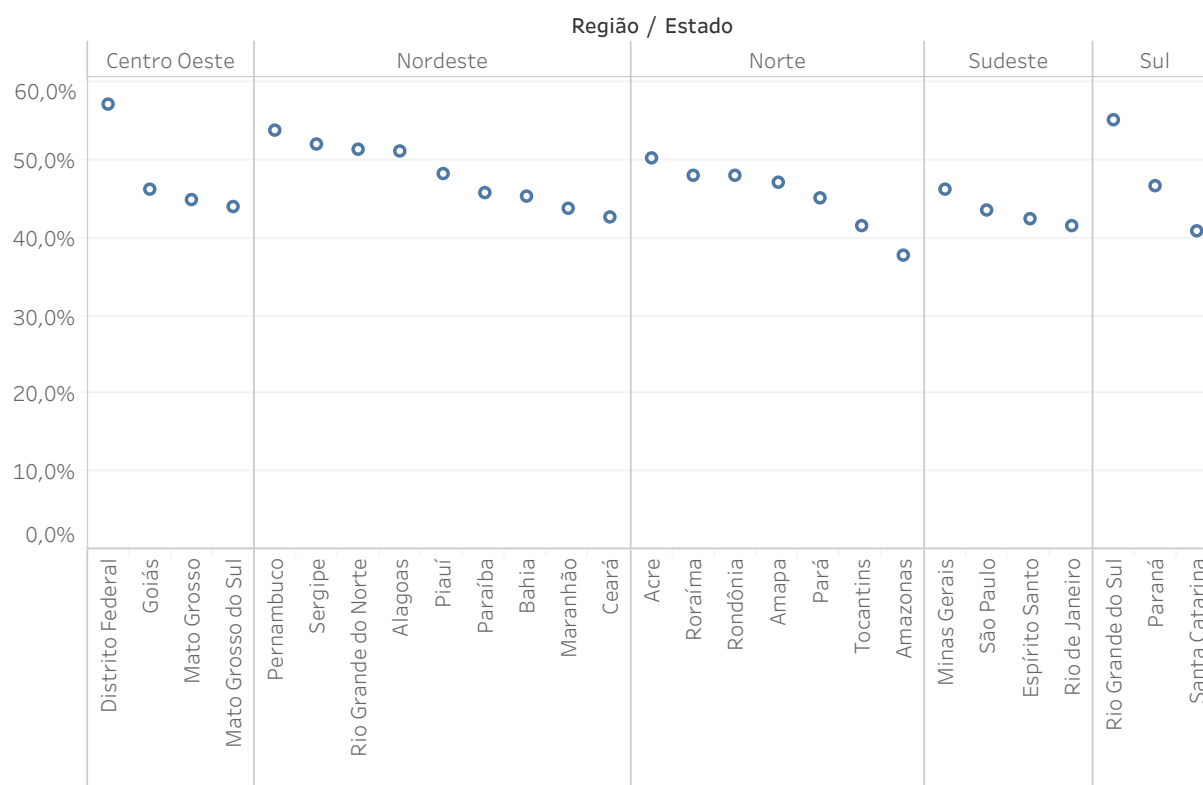
Gráfico 44 - receita corrente, receita tributária, despesa com pessoal e investimentos a nível Brasil



O Gráfico apresenta os valores de receita corrente, receita tributária, despesa com pessoal e investimentos a nível Brasil, sob as formas de barras e linha, para efeito de comparação através dos anos levantados.

Sobre a relação da despesa com pessoal e da receita corrente, a Gráfico 45 evidencia a média dos valores dessa relação dos 23 anos levantados, em porcentagem, demonstrando as possíveis violação das despesas com pessoal em relação à receita corrente estipulado pela lei complementar n. 101/2000. Evidencia-se que o Distrito Federal, o Pernambuco e o Rio Grande do Sul foram os Estados que mais se aproximaram da violação do teto na média dos seus valores para os 23 anos.

Gráfico 45 - relação despesa com pessoal e receita corrente



O Gráfico apresenta a média dos valores em 23 anos, em forma de círculos, da relação despesa com pessoal e receita corrente, LRF, distribuído pelas regiões e subdividido pelos seus Estados.

A partir do efeito LRF, i. e., as fases pré-LRF e pós-LRF, demonstra-se na Gráfico 47 a movimentação dos Estados quanto à relação da despesa com pessoal e receita corrente. Dessa forma, infere-se que o valor médio dessa relação analisada na fase pré- LRF do Distrito Federal, i. e., o valor médio dessa relação através dos anos 1995- 2001 foi de maior que 60%, rompendo o teto dos gastos com pessoal, caso a lei complementar n. 101 (2001) existisse à época. Continuando, na fase pós-LRF (2002-2017), a média dos valores dessa relação se mostrou abaixo do limite da LRF, contudo num patamar acima dos 50%, sendo ainda um limite que deve ser trabalhado. Essa diferença para esse Ente federativo entre fases foi um ganho de equilíbrio fiscal (manutenção ou diminuição da despesa com pessoal e aumento ou manutenção da receita corrente) de 10%. Os outros dois Estados citados, Pernambuco e Rio Grande do Sul, não violaram o teto na média dos anos estudados e tiveram seus comportamentos diferentes. Aquele fez diminuir a relação de despesa com pessoal e receita corrente ao longo dos anos e esse aumentou essa relação.

Nessa forma detalhada, os Estados de Rondônia e Roraima também violaram o teto em algum ano da fase pré-LRF, porém a sua diminuição ao longo dos anos foi importante, na medida em que, conforme anteriormente analisado, o Estado não apresenta a violação do teto.

Gráfico 46 - relação despesa com pessoal e receita corrente

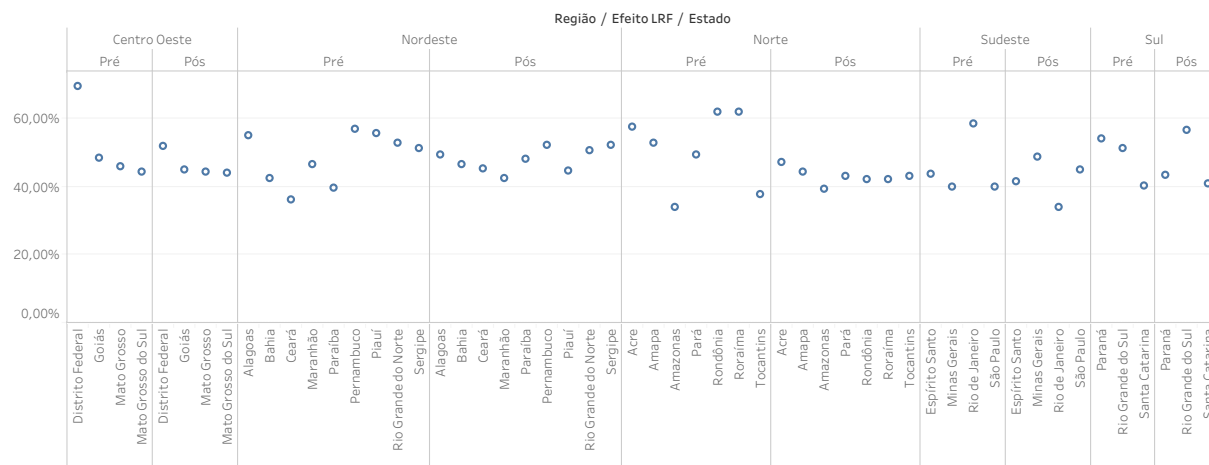


Gráfico apresenta a média dos valores em 23 anos, em forma de círculos, da relação despesa com pessoal e receita corrente, LRF, distribuído pelas regiões, subdividido pelos seus Estados e pelos anos que compreendem duas fases, a pré- LRF e a pós- LRF, que correspondem ao efeito LRF.

O aumento dessa relação pode ser dado pela diminuição exclusivamente do gasto com pessoal, logo a manutenção da receita corrente do Estado, ou pela manutenção do gasto com pessoal, logo o aumento da receita corrente.

A seguir, apresenta-se de forma resumida os conjuntos de Estados que apresentaram aumento, diminuição ou manutenção a partir do Efeito LRF da sua relação despesa com pessoal e receita corrente.

Tabela 29 - Relação da despesa com pessoal e receita corrente sob o efeito LRF (limite LRF)

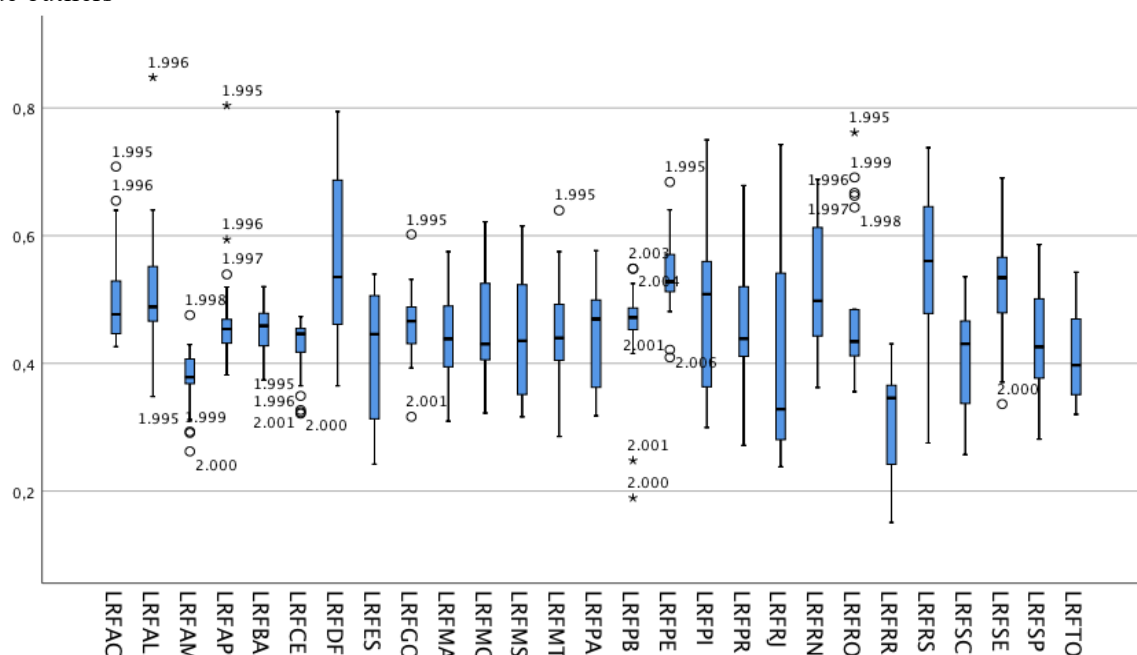
	Aumento	Diminuição	Manutenção
Estados	Bahia, Ceará, Paraíba, Amazonas, Tocantins, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.	Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Alagoas, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Paraná.	Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Sergipe e Santa Catarina.

Nota. Apresenta os Estados que tiveram o comportamento de crescimento, de diminuição ou de manutenção da relação despesa com pessoal e receita corrente através das fases pré e pós- LRF.

O Gráfico 48 apresenta esses valores em forma de diagrama de caixa por Estados. Esse diagrama, não evidencia somente os anos em que os valores dessa relação apresentaram-se como outliers, mas a amplitude desses valores, suas frequências e suas medianas.

O Estado do Rio de Janeiro é o que mais se dispersa nessa relação, sendo seguido pelo Distrito Federal, Piauí, Rio Grande do Sul e Roraima. Infere-se que há uma maior presença de outliers de violações do teto na fase “pré- LRF” (1995- 2001) e com sua diminuição, na faixa de anos “pós- LRF” (2002- 2017). Os Estados que valem a pena analisar em relação aos outliers são os que possuem seus diagramas de caixa que perpassam o limite no pré- LRF, como: Acre, Alagoas, Distrito Federal, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe. Como outro parâmetro, cabe analisar aqueles que possuem concentração desses valores abaixo da média dos diagramas de caixa dos variados Estados, sendo aqueles: Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Paraíba, Roraima, Rondônia e Tocantins.

Gráfico 47 - diagramas de caixa com as frequências, as amplitudes, as medianas e a existência ou não de outliers



O Gráfico apresenta um conjunto de diagramas de caixa com as frequências, as amplitudes, as medianas e a existência ou não de outliers dos valores através dos 23 anos estudados da relação despesa com pessoal e receita corrente, limite LRF, distribuído por Estados. Os outliers são os valores presentes em alguns anos situados em extremos distantes e não correlacionados com o conjunto dos valores da variável.

Colocando um valor mínimo para a seleção dos Estados e dos anos em que se violou o teto dos gastos com pessoal ($LRF > 0,6$ ou 60%), é possível construir a figura 28, em que fica evidenciado quais são esses Estados. Os Estados que, então, violaram ao menos uma vez o teto dos gastos estipulado pela lei são: Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, Alagoas, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Gráfico 48 - teto dos gastos com pessoal

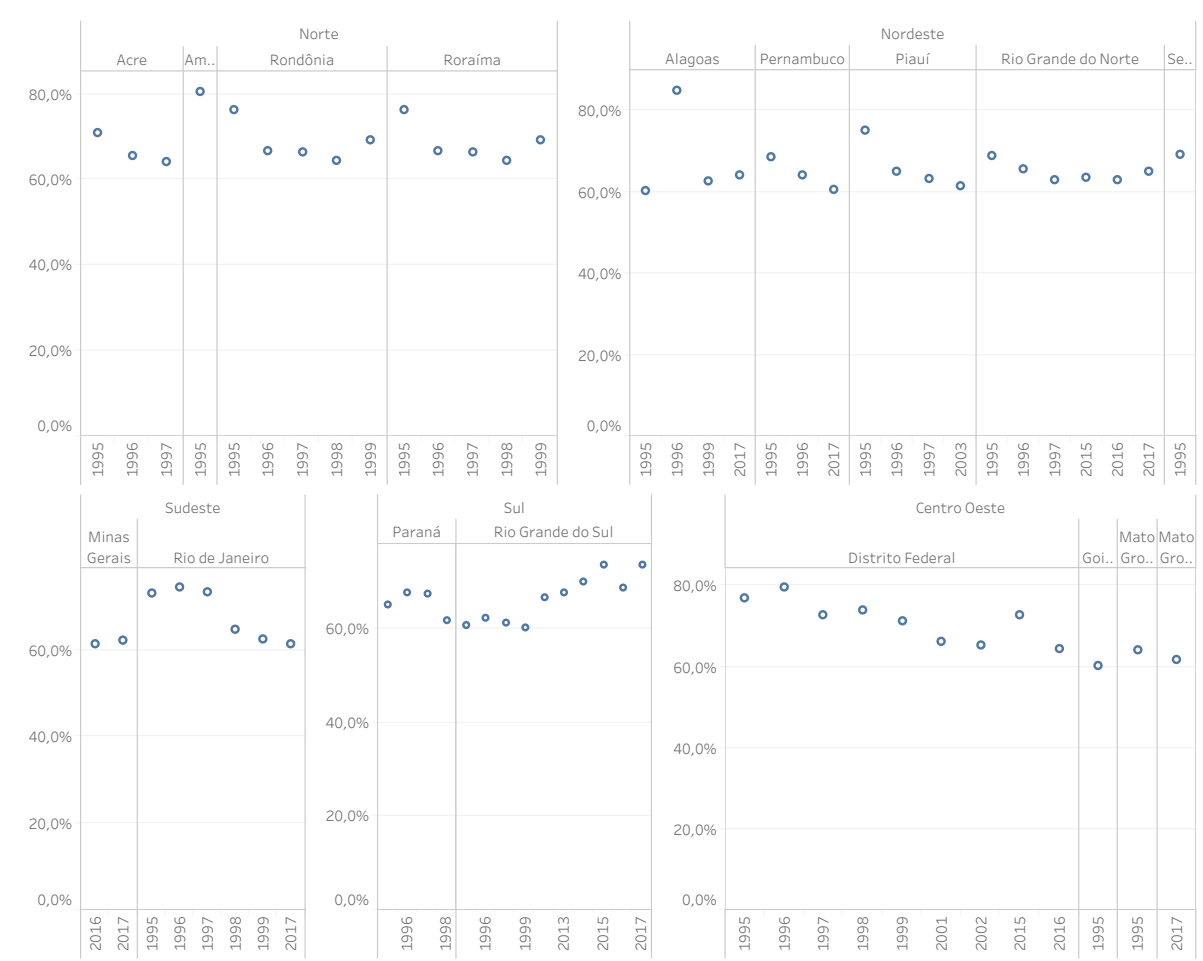


Tabela 30 - Discriminação dos Estados e das fases da violação do teto

	Pré- LRF	Pós- LRF	Ambas
Estados	Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, Sergipe, Goiás, Paraná e Mato Grosso.	Minas Gerais e Mato Grosso do Sul.	Alagoas, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Distrito Federal.

Nota. Apresenta a discriminação dos Estados a partir das fases em que aqueles violaram o teto da despesa com pessoal. A coluna “ambas” apresentam os Estados que violaram em ambas as fases o teto da despesa com pessoal.

Tabela 31 - Frequência da violação do teto das despesas com pessoal sob o efeito LRF

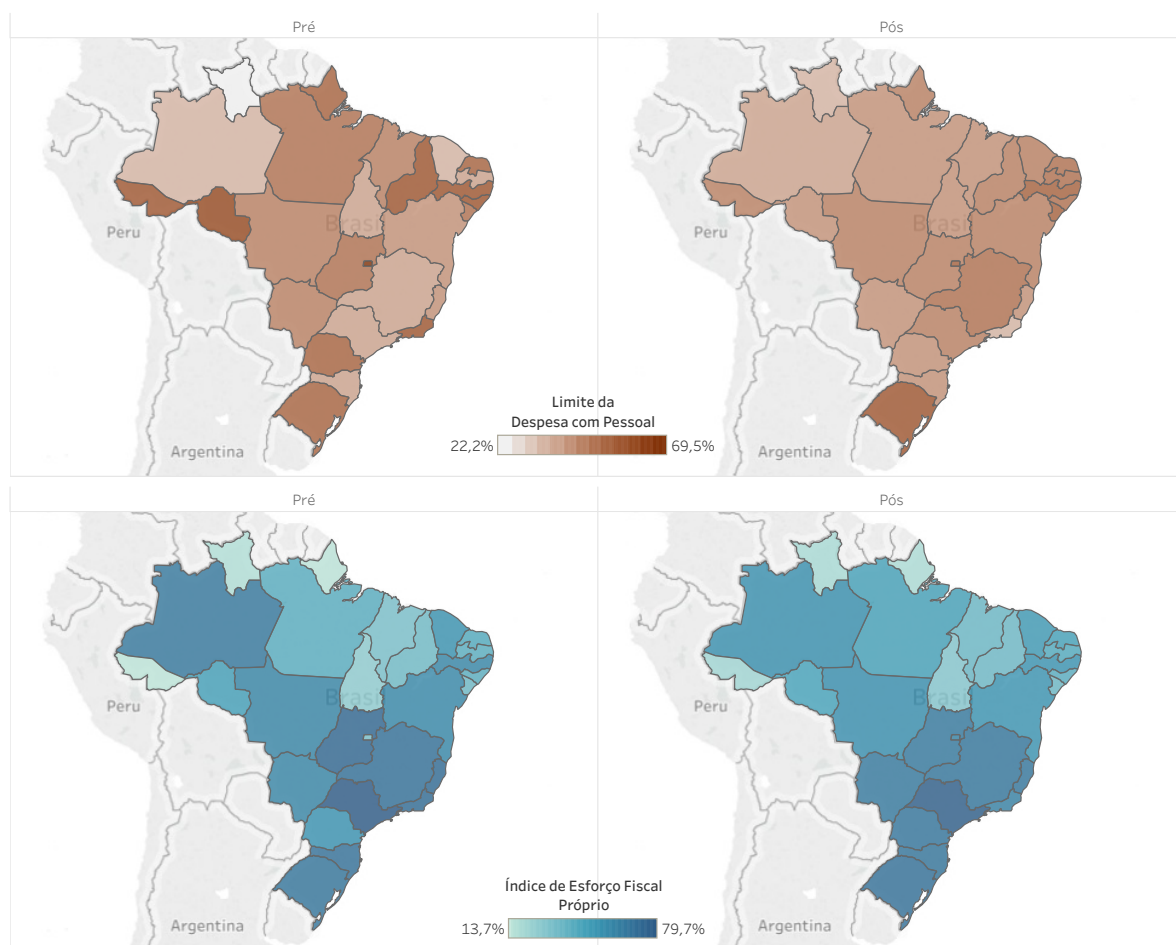
	Pré- LRF	Pós- LRF
Frequência	33	16

Nota. Apresenta a frequência que teve o comportamento da relação despesa com pessoal e receita corrente a partir das fases pré e pós-LRF.

No caso da construção de mapas para o auxílio dessas diferenças ao passar dos anos e para fins de prover facilidade na comparação e na análise dos dados e que dizem sinteticamente algumas das informações já mencionadas anteriormente. Foram demonstrados através de duas figuras, quatro tipos de mapas que, conjugados, demonstram as evidências das duas relações estudadas, sendo: limite LRF (despesa com pessoal sobre receita corrente) e índice de esforço fiscal próprio (participação da receita tributária sobre receita corrente).

A figura 9 aponta as variações em cores do limite LRF (mapa 1, em marrom) e do índice de esforço fiscal próprio, dividindo em matriz a partir das fases pré e pós- LRF. Dessa forma, é possível comparar aqueles Estados que apresentaram limite LRF e IEFP ao longo das fases configuradas.

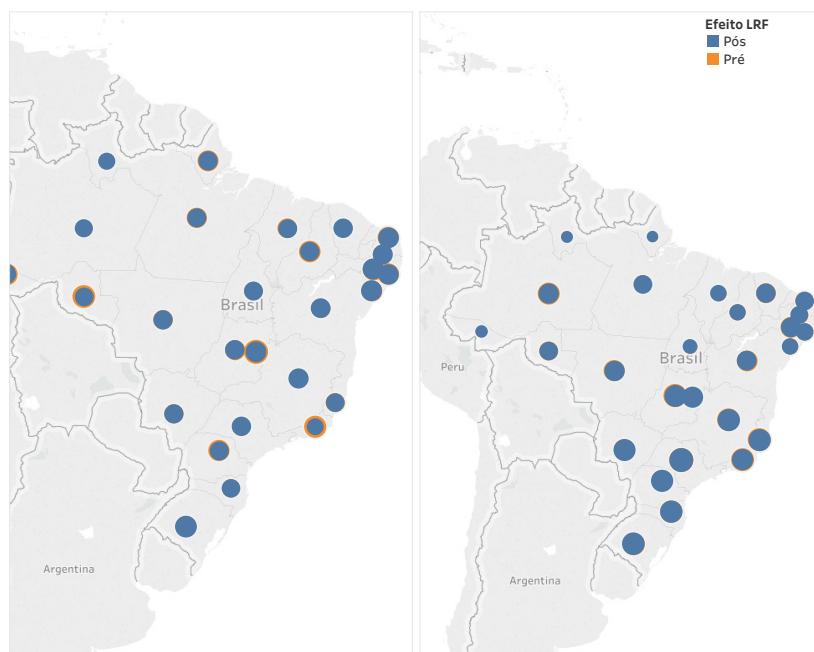
Figura 8 - limite LRF e o Índice de Esforço Fiscal Próprio (IEFP)



A Figura apresenta o limite LRF (em marrom) e o Índice de Esforço Fiscal Próprio (IEFP, azulado) a partir das divisões das fases pré e pós- LRF.

A figura 9 apresenta dois mapas, sendo o do lado esquerdo a partir dos valores médios do Limite LRF dos Estados e dos anos que compõem a pré- LRF e pós- LRF. O mapa do lado direito apresenta os valores médios do índice de esforço fiscal próprio para as mesmas faixas de anos divididas. Assim como o mapa anterior, possibilita inferir que certos Estados abaixaram no pós- LRF o valor da relação da despesa com pessoal sobre a receita corrente e aumentaram a participação da receita tributária na receita corrente e vice- versa.

Figura 9 - valores médios das fases pré e pós- LRF



Apresenta de forma sucinta em formato de tamanho e círculo, os valores médios das fases pré e pós- LRF, sendo no primeiro mapa o limite LRF e o segundo mapa o índice de esforço fiscal próprio.

IV.2.1 Construção da regressão linear

Conforme nas análises estatísticas preliminares das variáveis qualitativas e quantitativas levantadas, o conjunto de determinadas variáveis se mostrou tanto anormal, não linear e quanto compondo um problema denominado de singularidade ou o problema de alta multicolinearidade, que é um extremo caso de colinearidade ou de multicolinearidade, onde 2 ou 3 variáveis independentes, respectivamente, possuem relação explicativa perfeita ou alta com a variável dependente.

Segundo Hair et al. 2009 (p. 161), “o impacto da multicolinearidade é reduzir o poder preditivo de qualquer variável independente na medida em que ela é associada com as outras variáveis independentes” e ainda acrescenta “a previsão geral aumenta muito mais vagarosamente quando variáveis independentes com multicolinearidade elevada são acrescentadas”. O problema de singularidade, ou melhor, de alta multicolinearidade se mostrou muito evidente, necessitando um tratamento mais apurado e uma decisão quanto a

quais variáveis independentes que teoricamente possuem, ao mesmo tempo, capacidade previsora e que evitem a multicolinearidade com outras variáveis. A questão de multicolinearidade pode estar relacionada com três características de inconveniência apontados por Hair et al. 2009 (p. 195): (1) reduzem o R^2 geral que pode ser conseguido, (2) confundem a estimação dos coeficientes de regressão e (3) afetam negativamente os testes de significância estatística de coeficientes.

Observa-se que:

...para maximizar a previsão a partir de um dado número de variáveis independentes, o pesquisador deve procurar variáveis independentes que tenham baixa multicolinearidade com as outras variáveis independentes, mas também apresentem correlações elevadas com a variável dependente (HAIR et al. 2009, p. 161).

Assim, aborda-se de forma panorâmica a nível Brasil o conjunto das variáveis presentes no estudo a fim de apresentar as primeiras impressões relativas à capacidade preditiva e de influência de cada uma das variáveis umas nas outras e, além disso, prescreve-se papel cauteloso na interpretação da análise e dos cálculos estatísticos.

IV.2.2 Cálculo das correlações de Pearson

Nos cálculos das correlações de Pearson, as mesmas geram números que vão de - 1 até 1. A variável independente que demonstra sua correlação como sendo 0 (zero), não influencia a variável dependente e, em contrapartida, - 1 e 1 demonstram, respectivamente, que influenciam a variável dependente de forma negativa e positiva. Além disso, o número de significância (Sig.) é interessante, vez que demonstra a intenção do pesquisador em admitir somente valores altos de correlação entre variáveis independentes e dependente, isto é, uma maior acurácia na predição da variável dependentes pelas variáveis independentes. Dessa forma, valores de correlação adequados presentes nas variáveis independentes podem não ser justificados pela sua falta de significância dos dados em sua totalidade quanto à possibilidade de prever os dados da variável dependente. Reitera-se que são fundamentos complementares que corroboram para a exclusão ou a necessidade de revisão do construto teórico, isto é, inclusão de novas variáveis ou indicações para futuros estudos.

De forma ideal, a fim de explorar as variáveis que estivessem contidas no problema da multicolinearidade, o teste de correlação de Pearson (“R”) deveria ser feito com todas as unidades federativas brasileiras, porém num movimento de cima para baixo, ou melhor, do geral para o particular, fez-se o mesmo com as variáveis que correspondessem seus dados ao total dos Estados, i. e., a despesas com pessoal, a receita corrente, a receita tributária, o PIB, o investimento, o índice de esforço fiscal próprio, índice da despesa com pessoal sobre a receita corrente (LRFTOTAL), a violação desse teto e as faixas de anos pré e pós- LRF (Dummy LRF).

A tabela 33 é, então, denominada como o panorama dessas contas e suas influências entre as mesmas é um primeiro movimento para os cálculos das regressões. De acordo com a análise de correlação demonstrada na tabela 33, buscou-se compreender a reação entre variáveis independentes e dependentes nas suas formas simples, i. e., tratando de calcular a correlação da despesa com pessoal para cada uma das outras variáveis independentes. Isso faz parte de uma abordagem à tentativa ou da ação corretiva para multicolinearidade, sugerida por Hair et al. 2009 (p. 195).

Tabela 32 - Panorama das correlações de Pearson (dados totais- Brasil)

	DP	RC	RT	PIB	INV	IEFP	LRF	VT	Dummy
	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	LRF
DPTOTAL	1	,929**	,940**	,941**	0,025	,671**	0,302	. ^b	,687**
RCTOTAL	,929**	1	,998**	,991**	0,078	,612**	- 0,039	. ^b	,791**
RTTOTAL	,940**	,998**	1	,989**	0,069	,655**	0,003	. ^b	,774**
PIBTOTAL	,941**	,991**	,989**	1	0,057	,610**	- 0,023	. ^b	,793**
INVTOTAL	0,025	0,078	0,069	0,057	1	- 0,291	0,016	. ^b	- 0,201
IEFPTOTAL	,671**	,612**	,655**	,610**	- 0,291	1	0,255	. ^b	,544**
L									
LRFTOTAL	0,302	- 0,039	0,003	- 0,023	0,016	0,255	1	. ^b	- 0,187
VTTOTAL	. ^b	. ^b	. ^b	. ^b	. ^b	. ^b	. ^b	. ^b	. ^b
DummyLRF	,687**	,791**	,774**	,793**	- 0,201	,544**	- 0,187	. ^b	1

Nota. A tabela apresenta as correlações de Pearson para todas as variáveis julgadas a priori importantes para o estudo, a partir da análise de correção bivariada para as variáveis variável dependente, a receita corrente, a receita tributária, os investimentos, o PIB, o índice de esforço fiscal, as faixas de anos pré e pós- LRF (DummyLRF), o índice da despesa com pessoal sobre a receita corrente (LRFTOTAL) e a violação desse teto. Coloca-se em negrito os valores que apresentam esse problema de alta multicolinearidade.

**A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). ^bNão é possível calcular, porque pelo menos uma das variáveis é constante.

A receita corrente, a receita tributária e o PIB compreendem um excelente ou ótimo poder de explicação (“R²”) numa possível equação de regressão linear, podendo explicar a variável dependente, despesa com pessoal, com 86,3%, 88,4% e 88,5% respectivamente, ou seja, pelo problema de multicolinearidade, nenhuma outra variável iria incrementar substancialmente o modelo de regressão linear. Porém, como se entende, a receita corrente, a receita tributária ou o PIB não são contraexemplos inovadoras na composição das contas públicas, especificamente como despesas com pessoal, pois prevalece a tese de que fazer o produto interno bruto subir ou deprender esforços fiscais custa de certa forma um incremento nos recursos humanos.

Analisa-se, então, a significância de forma ainda mais sintética para a facilidade de vista dos valores (tabela 34). Rememora-se que os dados levantados são respectivos a 23 anos, o que merece atenção, pois se configura numa pequena amostragem. Assim, embora a correção de Pearson (“R” e “R²”) e o valor da significância das variáveis (“Sig.”) são importantes análises da regressão, contudo deve-se atentar para a normalidade final e da multicolinearidade para a formação da tese econométrica.

Tabela 33 - Panorama das correlações de Pearson com significância (dados totais- Brasil)

	DP	RC	RT	PIB	INV	IEFP	LRF	VT	Dummy
	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	LRF
DPTOTAL	1	,929**	,940**	,941**	0,025	,671**	0,302	^a	,687**
Sig.	(2								
extremidade	.	0,000	0,000	0,000	0,911	0,000	0,161	.	0,000
s)									

Nota. A tabela apresenta as correlações de Pearson e a significância que corroboram para a análise de quais variáveis são importantes para a formação da equação de regressão linear a nível de Brasil. Coloca-se em negrito os valores que apresentam esse problema de alta multicolinearidade.

******A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). ^a Não é possível calcular, porque pelo menos uma das variáveis é constante.

Através dos dados da região Norte, apresenta-se as correlações e suas significâncias. O terceiro movimento adotado para explorar o problema da multicolinearidade foi partir para a análise dos resultados da região norte em particular através das mesmas contas públicas. Preliminarmente, a DummyPIBNORTE e, depois, a DummyLRF se sobressaem, porém caindo no problema da multicolinearidade, devendo ser escolhidos de antemão à formação da equação (tabela 35).

Tabela 34 - Apresentação das correlações de Pearson (Região Norte)

Variáveis	DP NORTE	RC NORTE	RT NORTE	PIB NORTE	INV NORTE	IEFP NORTE	LRF NORTE	VT NORTE	DummyP IB NORTE	Dummy LRF
DPAC	1	,978**	,983**	,967**	0,148	,593**	0,211	^a	,811**	,712**
Sig. (2 extremidades)		0,000	0,000	0,000	0,501	0,003	0,334	.	0,000	0,000

Nota. A tabela apresenta as correlações de Pearson e a significância que corroboram para a análise de quais variáveis são importantes para a formação da equação de regressão linear da região norte. Coloca-se em negrito os valores que apresentam esse problema de alta multicolinearidade.

******A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). ^a Não é possível calcular, porque pelo menos uma das variáveis é constante.

Aplicando a mesma técnica para o Estado do Acre, tem-se que a violação do teto do Acre (VTAC), como não é constante, foi calculada como pertencente no grupo das variáveis independentes e, além disso, foi incluída a participação do PIB do Acre no PIB nacional (“DummyPIBAC”), de acordo com a tabela 36.

Tabela 35 - Apresentação das correlações de Pearson (Acre)

Variáveis	DP	RC	RT	PIB	INV	IEFP	LRF	VT	Dummy	Dummy
	AC	AC	AC	AC	AC	AC	AC	AC	PIB	LRF
DPAC	1	,962**	,973**	,971**	,446*	,785**	- 0,379	- ,420*	,624**	,738**
Sig. (2 extremidades)		0,000	0,000	0,000	0,033	0,000	0,075	0,046	0,001	0,000

Nota. A tabela apresenta as correlações de Pearson e a significância que corroboram para a análise de quais variáveis são importantes para a formação da equação de regressão linear a nível de Brasil. Coloca-se em negrito os valores que apresentam esse problema de alta multicolinearidade.

**A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

A tabela 35 em conjunto com as anteriores, expuseram as primeiras explorações. Conclui-se que é constante que o PIB, a receita corrente e a receita tributária influenciem quase que totalmente a despesa com pessoal do Brasil. Por exemplo, na tabela 13, respectivamente, a receita corrente, a receita tributária e o PIB influenciam em 0,962, 0,973 e 0,971, isto é, 88,50%, 94,68% e 94,29% a despesa com pessoal no Acre, com significância até 0,01. Logo, evidentemente, afasta-se a necessidade de comprovar com outras inclusões de variáveis o incremento ou ajuste da previsão da despesa com pessoal. Nessa esteira, vê-se repetir o cenário com o Estado do Acre as evidências de que essas mesmas variáveis participem sob o viés da multicolinearidade e, por isso, alto poder de explicação entre elas os valores da despesa com pessoal. Em resumo, o que se tem é que é justo retirar as três das variáveis com alto poder de previsão, sendo essas: PIB, receita tributária e receita corrente, para que outras variáveis independentes possam compor com satisfação um construto teórico mais abrangente sobre a discussão da macroeconomia brasileira e dos Estados.

IV.2.3 Cálculo das correlações parciais de Pearson

O segundo movimento está concentrado na exclusão daquelas variáveis mencionadas com alvo na quarta variável no grau de influência: a “DummyLRF” ($R = 0,687$ e $R^2 = 47,20\%$), isolada no teste de correlação parcial. Logo, satisfazendo 47,20% de 100%, i. e., a diferença desses dois valores, equivale dizer que 52,80% (0,528) dos dados de despesa com pessoal ficará sem explicação, podendo ser incluída nova variável independente para aumentar o poder de previsão. Sabendo que a violação do teto, conforme visto, possui um valor constante

para todos os 23 casos, não podendo ser relativizado na formação da equação, logo, tem-se a tabela 16 demonstrando que há uma correlação parcial de Pearson e significância para a “LRFTOTAL” ($R = 0,603$, Sig. $<0,05$), que corrobora para explicar uma equação de regressão linear simples em 36,36% da parte não explicada pela variável DummyLRF, i. e., 19,20%. As duas variáveis preveem em 66,40% a variável dependente: despesas com pessoal. Portanto, cabe escolher a variável LRFTOTAL para compor o poder de explicação (R^2) de uma equação de regressão, como segunda variável.

Tabela 36 - Panorama das correlações parciais de Pearson com significância (dados totais- Brasil)

Variáveis	DPTOTAL	INVTOTAL	IEFPTOTAL	LRFTOTAL
			L	L
DPTOTAL	1,000	0,229	0,487	0,603
Sig. (2 extremidades)	.	,306	,021	0,003

Nota. A tabela apresenta as correlações parciais de Pearson com a variável controlada DummyLRF e as significâncias que corroboram para a análise de quais variáveis são importantes para a discussão dos resultados a nível Brasil. Indica possíveis variáveis que corroborem para a previsão ou a explicação da despesa com pessoal.

Caso seja realizado um novo teste de correlação parcial, será comprovado que nenhuma outra variável independente pode servir como incrementadora da equação de regressão linear. A tabela 37 apresenta os valores de correlação e significância para essa segunda correlação parcial.

Tabela 37 - Panorama das correlações parciais de Pearson com significância (dados totais- Brasil)

Variáveis	DPTOTAL	INVTOTAL	IEFPTOTAL
			L
DPTOTAL	1,000	0,304	0,315
Sig. (2 extremidades)	.	0,180	0,164

Nota. A tabela apresenta as correlações parciais de Pearson com a variável controlada DummyLRF e LRFTOTAL e as significâncias que corroboram para a análise de quais variáveis são importantes para a discussão dos resultados a nível Brasil. Indica possíveis variáveis que corroborem para a previsão ou a explicação da despesa com pessoal.

Sobre a região norte, tem-se que nenhuma outra variável além da DummyPIBNORTE pode ser inserida num novo modelo de regressão linear. Portanto, na região nordeste, a

DummyPIBNORTE é a única variável que se correlaciona com a despesa com pessoal, isto é, aquela prediz essa com os menores desvios padrões de valores (tabela 39).

Tabela 38 - Apresentação das correlações parciais de Pearson com significância (Região Norte)

Variáveis	DP NORTE	IEFP NORTE	INV NORTE	VT NORTE	Dummy LRF
DPAC	1,000	0,217	0,234	0,347	0,077
Sig. (2 extremidades)	.	0,332	0,295	0,114	0,732

Nota. A tabela apresenta as correlações parciais de Pearson com a variável controlada DummyPIBNORTE e as significâncias que corroboram para a análise de quais variáveis são importantes para a discussão dos resultados a nível Brasil. Indica possíveis variáveis que corroborem para a previsão ou a explicação da despesa com pessoal.

Para realizar a mesma análise para o Estado do Acre, entende-se que devesse manter a exclusão daquelas variáveis mencionadas e ter como alvo a quarta variável no grau de influência: a “IEFPAC” ($R = 0,785$ e $R^2 = 61,62\%$), isolada no teste de correlação parcial, assim como demonstrado na tabela 19. Logo, esse será realizado com o restante das variáveis, como: a despesa com pessoal, os investimentos, LRFAC, a violação do teto, a DummyPIBAC e a DummyLRF. A correlação parcial isolando a variável índice de esforço fiscal, não demonstra ganho de previsão, caso inclua-se quaisquer outras das variáveis independentes. Isto é demonstrado pelas correlações próxima de 0 e significâncias maiores que 0,05 (Sig. >0,05). Portanto, no Estado do Acre, o índice de esforço fiscal próprio é a única variável que se correlaciona com a despesa com pessoal, isto é, aquela prediz essa com os menores desvios padrões de valores.

Tabela 39 - Apresentação das correlações parciais de Pearson com significância (Acre)

Variáveis	DPAC	INVAC	LRFAC	VTAC	Dummy PIBAC	DummyLR F
DPAC	1,000	0,217	0,234	0,347	0,077	0,133
Sig. (2 extremidades)	.	0,332	0,295	0,114	0,732	0,556

Nota. A tabela apresenta as correlações parciais de Pearson com a variável controlada IEFPAC e as significâncias que corroboram para a análise de quais variáveis são importantes para a discussão dos resultados para o Estado do Acre. Indica possíveis variáveis que corroborem para a previsão ou a explicação da despesa com pessoal.

Caso sejam aplicados outros testes de correlações parciais, a significância reproduzida será alta, identificando a não possibilidade de inclusão de novas variáveis no modelo.

Realizadas e analisadas as principais atividades para o esboço da equação de regressão, parte-se para a função do software SPSS que automatiza a tomada de decisão da inclusão de variáveis que promovem um incremento do poder de explicação daquela. Assim, a função do software através do método stepwise modela cenários ou equações, quantas vezes forem permitidos pelos valores das correções parciais e dos níveis de significância, com a adição de interceptos novos.

IV.2.4 Construção e análise da regressão linear simples ou múltipla

O terceiro movimento será conjecturar as regressões lineares simples ou múltiplas, de acordo com a possibilidade do incremento de previsão da despesa com pessoal a partir da inclusão de variáveis, através do método stepwise. A equação primeira será advinda do panorama a nível Brasil e, pelo software SPSS, se comprovará de forma sintética e automatizada as possibilidades de inclusão de variáveis para o incremento do poder de explicação das equações.

Como já identificado preliminarmente nas tabelas 40 e 41, as variáveis DummyLRF e LRFTOTAL possuem multicolinearidade, similarmente com as variáveis do PIB, receita corrente e receita tributária, devendo ser escolhida uma para que a equação comece a ser formada. De acordo com a correção de 0,687 e Sig. 0,000, a DummyLRF é eleita como a principal variável preditora da despesa com pessoal, sendo seguida pela LRFTOTAL como a segunda variável que corrobora para o poder de explicação total da equação de regressão. Assim, tem-se as variáveis inseridas ou removidas pelo método stepwise, tabela 42.

Tabela 40 - Variáveis inseridas/removidas (dados totais- Brasil)

Modelo	Variáveis inseridas	Variáveis removidas	Método
1	DummyLRF	-	Stepwise (Critérios: Probabilidade de F a ser inserido $\leq .050$, Probabilidade de F a ser removido $\geq .100$).
2	LRFTOTAL	-	Stepwise (Critérios: Probabilidade de F a ser inserido $\leq .050$, Probabilidade de F a ser removido $\geq .100$).

Nota. Apresenta as variáveis inseridas através do método stepwise configurados no software SPSS.

Em termos totais, a nível Brasil, de acordo com a tabela 43, tem-se que a despesa com pessoal a nível Brasil é influenciada estatisticamente pelas variáveis DummyLRF e LRFTOTAL, cujo poder de explicação se dá em 66,40%, o que é comprovado pela diminuição do erro padrão, cerca de R\$ 20 bi, indicando ajustamento melhor do segundo modelo se comparado com o primeiro.

Em segundo lugar, a tabela 43 mostra um incremento na soma dos quadrados e no quadrado médio.

Tabela 41 - Resumo do modelo (dados totais- Brasil)

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,687	0,472	0,447	8,463E+10
2	,815	0,664	0,630	6,919E+10

Nota. Apresenta o resumo do modelo com os valores para R e R², i. e., seus respectivos poderes de explicação com o incremento a partir de cada variável independente inserida pelo método stepwise.

Em terceiro lugar, a tabela 42 mostra um incremento na soma dos quadrados e nos quadrados médios.

Tabela 42 - ANOVA (dados totais- Brasil)

Modelo		Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.
1	Regressão	1,344E+23	1	1,344E+23	18,770	,000
	Resíduo	1,504E+23	21	7,163E+21		
	Total	2,849E+23	22			
2	Regressão	1,891E+23	2	9,456E+22	19,756	,000
	Resíduo	9,572E+22	20	4,787E+21		
	Total	2,849E+23	22			

Nota. Apresenta a soma dos quadrados e os quadrados médios para cada modelo de regressão linear proposto pelo software.

Em quarto lugar, as significâncias apresentadas na tabela 45, denota uma melhoria substancial para o segundo modelo, visto que a constante da equação não se ajustava adequadamente à previsão da despesa com pessoal quando na existência de uma variável independente. Logo, na inclusão de uma segunda variável independente, o melhor ajustamento da nova equação distribui o peso de forma mais equilibrada para a constante (α) e os interceptos (β).

Tabela 43 - Coeficientes (dados totais- Brasil)

Modelo		Coeficiente				
		Coeficientes padronizados	Erro	Coeficientes não padronizados	t	Sig.
1	(Constante)	6,386E+9	6,738E+10		,095	,925
	DummyLRF	1,662E+11	3,835E+10	,687	4,332	,000
2	(Constante)	- 4,034E+11	1,332E+11		- 3,029	,007
	DummyLRF	1,863E+11	3,191E+10	,770	5,837	,000
	LRFTOTAL	8,095E+11	2,395E+11	,446	3,380	,003

Nota. Apresenta os interceptos e as variáveis independentes pertencentes à equação de regressão linear de acordo com os modelos gerados, bem como as significâncias que daí advêm.

Em quinto lugar, à equação de regressão linear que, para este caso, é múltipla:

$$y = \alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2$$

Equação da previsão ou da regressão linear múltipla aplicada à despesa com pessoal a nível Brasil, sendo “DummyLRF”, que são os valores dicotômicos 1 e 2, de acordo com a faixa anual pré e pós- LRF, e “LRFTOTAL”, que são os valores escalares da relação entre despesa com pessoal e receita corrente total dos Estados.

O “alfa” é um intercepto que compõe uma constante que minimiza um determinado erro de cálculo. As letras de “beta” correspondem à variação uniforme, caso seja atribuído algum valor à “x”. Logo, a multiplicação de “beta” e “x” somam-se as outras multiplicações de outras variáveis independentes, caso existam, e com o intercepto “alfa”, resultando num valor para a incógnita “despesa com pessoal” (relativos a cada ano de exercício).

O modelo de regressão para a região Norte, apresenta duas variáveis independentes que explicam a despesa com pessoal, que são a DummyPIBNORTE e LRFNORTE. Sendo assim, apresenta-se a tabela 44 com as variáveis inseridas.

Tabela 44 - Variáveis inseridas/removidas (Região Norte)

Modelo	Variáveis inseridas	Variáveis removidas	Método
1	DummyPIB NORTE	.	Stepwise (Critérios: Probabilidade de F a ser inserido $\leq .050$, Probabilidade de F a ser removido $\geq .100$).
2	LRFNORTE	.	Stepwise (Critérios: Probabilidade de F a ser inserido $\leq .050$, Probabilidade de F a ser removido $\geq .100$).

Nota. Apresenta as variáveis inseridas através do método stepwise configurados no software SPSS.

O método stepwise permite inserir duas variáveis construindo dois modelos com um incremento de 23,1% na equação da regressão linear, totalizando um poder preditivo de 88,9% (tabela 25).

Tabela 45 - Resumo do modelo (Região Norte)

Modelo	R	R quadrado	R ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,811 ^a	0,658	0,642	6,213E+9
2	,943 ^b	0,889	0,878	3,622E+9

Nota. Apresenta o resumo do modelo com os valores para R e R², i. e., seus respectivos poderes de explicação com o incremento a partir de cada variável independente inserida pelo método stepwise.

A tabela 46 mostra um incremento na soma dos quadrados e nos quadrados médios.

Tabela 46 - ANOVA (Região Norte)

Modelo		Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.
1	Regressão	1,561E+21	1	1,561E+21	40,431	,000
	Resíduo	8,108E+20	21	3,861E+19		
	Total	2,372E+21	22			
2	Regressão	2,109E+21	2	1,055E+21	80,367	,000
	Resíduo	2,625E+20	20	1,312E+19		
	Total	2,372E+21	22			

Nota. Apresenta a soma dos quadrados e os quadrados médios para cada modelo de regressão linear proposto pelo software.

As significâncias apresentadas na tabela 49, denota uma melhoria substancial para o segundo modelo, visto que a constante da equação não se ajustava adequadamente à previsão da despesa com pessoal quando na existência de uma variável independente. Logo, na inclusão de uma segunda variável independente, o melhor ajustamento da nova equação distribui o peso de forma mais equilibrada para a constante (α) e os interceptos (β).

Tabela 47 - Coeficientes (dados totais - Brasil)

Modelo		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados		
		B	Erro	Beta	t	Sig.
1	(Constante)	- 4,123E+10	1,005E+10	.	- 4,101	,001
	DummyPIBNORTE	1,319E+12	2,074E+11	,811	6,359	,000
2	(Constante)	- 1,067E+11	1,170E+10	.	- 9,118	,000
	DummyPIBNORTE	1,568E+12	1,269E+11	,965	12,357	,000
	LRFNORTE	1,253E+11	1,938E+10	,505	6,464	,000

Nota. Apresenta os interceptos e as variáveis independentes pertencentes à equação de regressão linear de acordo com os modelos gerados, bem como as significâncias que daí advêm.

A equação de regressão linear que, para este caso, é múltipla:

$$\gamma = (-1,067E + 11) + (1,568E + 12)x_1 + (1,253E + 11)x_2$$

Equação da previsão ou da regressão linear múltipla aplicada à despesa com pessoal da região Norte, sendo “DummyPIBNORTE”, que são os valores escalares da relação PIB da região e o PIB nacional e, “LRNORTE”, que são os valores escalares da relação entre despesa com pessoal e receita corrente total dos Estados da região Norte.

O modelo de regressão para o Estado do Acre, apresenta uma explicação de 62% através do índice de esforço fiscal próprio (tabela 28).

Tabela 48 - Variáveis inseridas/removidas (Acre)

Modelo	Variáveis inseridas	Variáveis removidas	Método
1	IEFPAC	.	Stepwise (Critérios: Probabilidade de F a ser inserido <= .050, Probabilidade de F a ser removido >= .100).

Nota. Apresenta as variáveis inseridas através do método stepwise configurados no software SPSS.

As variáveis restantes, conforme visto na tabela 49 (correlação parcial de Pearson), não incrementam o poder de explicação da equação de regressão, portanto o método stepwise permite inserir somente uma variável construindo um modelo (tabela 49).

Tabela 49 - Resumo do modelo (Acre)

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,785 ^a	0,617	0,599	501.078.193

Nota. Apresenta o resumo do modelo com os valores para R e R², i. e., seus respectivos poderes de explicação com o incremento a partir de cada variável independente inserida pelo método stepwise.

Como não foram incluídas mais de uma variável independente, as tabelas 50 e 51 mostram apenas a soma dos quadrados, o quadrado médio, os coeficientes e o grau de significância da variável independente índice de esforço fiscal (IEFPAC).

Tabela 50 - ANOVA (Acre)

Modelo		Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.
1	Regressão	8,491E+18	1	8,491E+18	33,816	,000
	Resíduo	5,273E+18	21	2,511E+17	.	.
	Total	1,376E+19	22	.	.	.

Nota. Apresenta a soma dos quadrados e os quadrados médios para cada modelo de regressão linear proposto pelo software.

Tabela 51 - Coeficientes (Acre)

Modelo		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados		
		B	Erro	Beta	t	Sig.
1	(Constante)	- 8,462E+8	499005476	-	- 1,696	,105
	IEFPAC	1,476E+10	2,538E+9	,785	5,815	,000

Nota. Apresenta os interceptos e as variáveis independentes pertencentes à equação de regressão linear de acordo com os modelos gerados, bem como as significâncias que daí advêm.

$$\gamma = (-8,462E + 8) + (1,476E + 10)x_1$$

A Equação da previsão ou da regressão linear múltipla aplicada à despesa com pessoal do Estado do Acre, sendo “IEFPAC”, que são os valores escalares da relação entre receita tributária e receita corrente total do Estado do Acre.

A tabela 51 e o anexo 2 apresentam as variáveis independentes que foram escolhidas através do método de regressão linear e técnica stepwise pelo software SPSS para as regiões do país, a nível Brasil e a nível estadual. É possível identificar, no geral, as variáveis independentes que usualmente predizem a despesa com pessoal. Ao final da apresentação do processo, parte-se para a análise de cada Estado e de cada região. A tabela completa com o restante dos valores para os Estados está como anexo.

As primeiras variações demonstradas na tabela correspondem às primeiras variáveis independentes ou as que mais influenciam o valor da despesa com pessoal naquela localidade, seguidas pelas outras variáveis que compõem a equação, caso hajam, que incorporam ou incrementam o poder de explicação (R^2) para aquele mesmo valor.

Identifica-se que as variáveis DummyPIB, LRF, DummyLRF e IEFPI estão presentes rotineiramente para essas localidades. A variável investimentos (INV) aparece somente como complementar à previsão quando nos Estados do Ceará (3ª variável), Maranhão (3ª variável) e Piauí (4ª variável), podendo existir alguma normalidade e linearidade em seus dados ao mesmo tempo em que aumenta suas despesas com pessoal, logo indicando que os investimentos repercutiram operacionalmente no volume com gasto com pessoal.

É possível inferir que o poder de constituição de produto interno bruto de algumas localidades em relação ao total do PIB nacional, a capacidade da localidade de diminuir suas despesas com pessoal em relação à receita corrente e o índice de esforço fiscal próprio, que é o de arrecadação de tributos para composição da receita corrente, corroboram para um valor mais alto de despesa com pessoal.

Tabela 52 - Síntese dos modelos de regressão linear

Localidade	α	β_1	Nome da Variável β_2	Nome da Variável β_3	Nome da Variável 1	Poder de explicação (R^2)
Norte	- 1,07 E+1 1	1,57 E+12	Dummy PIBNorte	1,25 E+11	LRF NORTE	- - 0,889
Nordeste	- 3,29 E+1 1	1,71 E+12	Dummy PIBNordeste	1,46 E+11	LRF NORDESTE	2,22 E+11 IEFP NORDESTE 0,920
Centro Oeste	- 1,57 E+1 1	1,53 E+12	Dummy PIB Centro Oeste	1,13 E+11	LRF CENTRO OESTE	- - 0,869
Sudeste	5,68 E+1 1	- 1,53 E+12	Dummy PIB SUDEST E	1,94 E+11	LRF SUDESTE	5,22 E+11 IEFP SUDESTE 0,870
Sul	- 5,34 E+1 0	2,90 E+10	Dummy LRF	1,03 E+11	LRF SUL	- - 0,641
Brasil	- 4,03 E+1 1	1,86 E+11	Dummy LRF	8,10 E+11	LRF TOTAL	- - 0,664

Nota. A tabela apresenta os valores do intercepto e da variação a partir da multiplicação de um número qualquer escalar pelo valor de beta correspondente, assim como demonstrado nas equações das regressões apresentadas.

Interpretando essa tabela, para o sul do país, os anos que se seguiram como pós-LRF (2002-2017) ou valor 2, multiplicam em duas vezes o valor de R\$ 29 bi, ou seja, tem-se um peso duas vezes (ou R\$ 58 bi) para a despesa com pessoal, que são os anos considerados com forte influência da LRF de maneira qualitativa. A nível Brasil, o pós-LRF apresenta um valor duas vezes R\$ 186 bi, i. e., R\$ 372 bi na previsão da despesa com pessoal, ao mesmo tempo em que quanto maior é o aumento da despesa com pessoal em relação à receita corrente. Contudo, vale ressaltar que algumas equações identificam, como por exemplo para a região sudeste, que o seu poder de geração de produto interno bruto (DummyPIBSUDESTE), se comparado com o total do país, influencia negativamente a despesa com pessoal, o que leva a inferir que determinadas estratégias de geração de PIB corroboraram para uma diminuição da sua despesa com pessoal em algum momento do período de análise.

IV.3 ANÁLISE CRUZADA E SÍNTESE DOS RESULTADOS

A demonstração da ordem decrescente de classificação por regiões, numa evolução da Receita Corrente do ano de 1995 até 2017, identifica que a Região Sudeste classifica-se como primeira, inclusive com maior crescimento entre regiões, desde 1995. A segunda posição é desempenhada pela Região Nordeste, sendo seguida pela região Sul, Centro Oeste e Norte. Dessa forma, somente 4 Estados desempenham uma receita corrente maior que, por exemplo, o conjunto de 9 outros Estados localizados no nordeste brasileiro. Corrobora para esse sentido de análise, o fato de que mais 3 Estados do sul do país detêm o terceiro maior volume de receita corrente e que, somados ao conjunto dos 4 Estados do primeiro lugar de classificação, formam um conjunto de 7 Estados dentre 27 que corroboram decisivamente para a receita corrente total brasileira.

Na comparação entre as figuras, em que se demonstram os valores percentuais da Receita Corrente por regiões e a despesa com pessoal, a Região Centro-Oeste se caracteriza pela diminuição substancial das suas despesas com pessoal no conjunto dos seus Estados, privilegiando ou dando maior importância para a realização de receitas ao invés do aumento das despesas com pessoal através dos anos. A região sudeste evidencia a sua dificuldade em gerar receitas, em comparação com o que subtraiu em despesas com pessoal, considerando o desequilíbrio dos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Em relação a uma taxa de crescimento, a região norte se destaca juntamente com a região nordeste, correspondendo seus crescimentos a 212% concomitantemente. O conjunto dos Estados do Sudeste promoveu um aumento da sua receita corrente em 105%, classificando-se em último lugar dentre as 5 regiões.

O que acontece com a região sudeste é a manutenção de sua riqueza devido à metade do incremento de receita corrente identificada no Norte, Nordeste e Centro Oeste do país, mais que o sentido de incremento encontrado para essas regiões.

A despesa com pessoal demonstrou acompanhar a receita corrente a nível Brasil, de acordo o crescimento dos 23 anos estudados. Sendo assim, representando em 1995 o valor de R\$ 346 bi em receita corrente e R\$ 176 bi em despesa com pessoal e em 2017 o valor de R\$ 867 bi e R\$ 485 bi, respectivamente, pode-se inferir que a relação entre despesa com pessoal e receita corrente prevalece normalizada em torno dos 50%, não ultrapassando a nível Brasil os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que demonstra também que a LRF não conseguiu estabelecer travas ao crescimento da despesa de pessoal.

Algumas observações podem ser feitas quanto aos valores e suas linearidades entre essas contas públicas. A despesa com pessoal começa com o ano de 1995 com R\$ 176 bi, passando por um leve aumento no ano 1999 e caindo para R\$ 141 bi no ano 2000, sendo esse seu valor mais baixo. Após isso, houve aumento em 2002 e uma constância até meados de 2013. A partir do ano 2013, houve incremento da despesa com pessoal maior se comparado aos anos anteriores e que tende a permanecer, inclusive, após o ano de 2017. Conjugado com a questão da diminuição gradativa a partir do ano de 2015 da receita corrente, isto significa a possibilidade de que, a relação entre as duas contas públicas se inverta, na medida em que os Estados possam se mostrar deficitários na realização de receitas e/ou na diminuição das suas despesas com pessoal, prevalecendo uma receita corrente que não aumente na mesma proporção que a despesa com pessoal, sendo possível em curto prazo romper com o limite estipulado às despesas com pessoal pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobremaneira, deve-se salientar que isso se mantém, demonstrando, apesar da normalidade, numa forma pouco prudencial, visto que esse valor relacional é muito próximo do limite estimado e estipulado. Em outras palavras, demonstrando de forma sintética a partir do efeito que a LRF possa ter proposto, essa relação é colocada numa figura de barras e linha, demonstrando a receita corrente, a despesa com pessoal e aquela, em porcentagem e como uma linha, chamada de Índice de Esforço Fiscal.

A receita tributária em relação à receita corrente, em porcentagem, apresenta que, no ano de 1995 a receita tributária correspondia a cerca de 50% da receita corrente e a despesa com pessoal cerca de 60% da receita corrente, tendo a relação despesa com pessoal e receita corrente caído vertiginosamente no ano 2000 e 2001, por conta da promulgação da LRF. Porém, a partir de 2002, essa relação já tende a voltar para a casa dos 50% e se mantido numa certa normalidade até 2017, onde infere-se que na impossibilidade da realização de receita outras que não sejam as de arrecadação, atribuem-se esforços maiores em arrecadação para prover receita corrente para alguns desses Estados e com tendência de aumento da participação da arrecadação tributária para compensar a deficiência em geração de receita corrente num todo. Isso corrobora para a questão da austeridade fiscal.

Em questão da austeridade fiscal, coloca-se que, quanto maior a participação da receita tributária na composição da receita corrente, maior é o efeito da condição da austeridade fiscal e governamental para suprir as necessidades ou despesas correntes. O Distrito Federal na participação de uma despesa com pessoal para além do teto da LRF nos anos pré-LRF e uma participação baixa da receita tributária na composição da receita corrente, compreende dizer que havia pouca austeridade nos esforços da arrecadação fiscal para aqueles anos e para aquele Estado, tendo alta capacidade de suprir suas despesas através do que realizava como receita corrente como um todo. Já a partir de 2002, o Distrito Federal, apesar de diminuir a participação da despesa com pessoal, arrecadou de forma mais importante que outrora, portanto evidenciando uma certa austeridade para a manutenção da receita corrente e liquidação das suas despesas.

No Centro Oeste do país, o único Estado que corroborou de forma mais importante para o crescimento da receita corrente em detrimento da arrecadação foi o Estado de Goiás, na

mesma medida em que manteve a sua despesa com pessoal em relação à receita corrente sem alteração ao longo dos anos. No nordeste brasileiro, de 9 Estados correspondentes, somente 4 normalizam essa relação de despesa com pessoal e receita corrente para essa região, com destaque para o Estado do Ceará, que manteve o investimento em elevação no período pré-LRF e pós-LRF.

No que tange a uma análise pormenorizada a partir da situação de cada Estado que aumentou, tem-se que o Estado da Bahia, onde a relação de despesa com pessoal e receita corrente diminuiu e que foi determinante para que isso acontecesse o crescimento maior da receita corrente no seu todo. A participação da receita tributária foi baixa para a composição de receita corrente do Estado baiano.

Para o Estado do Ceará, apesar de ter ocorrido um aumento em torno de 4x o valor da despesa com pessoal desde 1995 em relação ao aumento em torno de 3x da receita corrente, a relação entre essas contas aumento, porém sem configurar numa escalada exagerada ou exageração, assim como uma participação equilibrada da receita tributária nos últimos anos. O Estado do Ceará, apesar do cenário de leve aumento da despesa com pessoal, representa uma localidade de evidente equilíbrio fiscal e é o Estado que não violou o gasto de pessoal na trajetória de 18 anos de observação pós- LRF e a taxa de investimento foi superior ao crescimento da despesa de pessoal.

Da mesma forma acontece com o Estado da Paraíba, ressaltando-se um índice de esforço fiscal menor, i. e., a participação da receita tributária em relação à receita corrente.

O Estado do Amazonas possui a participação da receita tributária suavemente anormal ao longo dos anos, começando altamente presente na composição da receita corrente no começo dos anos estudados, tendo queda nos anos de 1997- 1999 e participando largamente a partir de 2010- 2013. A despesa com pessoal do Estado do Amazonas, se comparado a outros Estados do Norte ou Nordeste, ainda se mantém num nível baixo, se comparado à receita corrente, embora tenha aumentado a relação entre as duas contas públicas.

O período em que mais aconteceram violações do teto dos gastos estipulados pela LRF é o que compreende os anos de 1995-2001 (pré- LRF), com 33 violações. Na fase pós- LRF

(2002- 2017) aconteceram 16 violações em todo o conjunto desses anos e através dos 27 Estados, totalizando ao todo 49 violações. Os Estados que violaram na fase pré-LRF foram: Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, Sergipe, Goiás, Paraná. Mato Grosso; na fase pós- LRF foram: Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, e; em ambas as fases foram: Alagoas, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. Considera-se a inferência de que, apesar de ainda existirem violações do teto dos gastos com pessoal em diversos Estados, houve uma considerável diminuição, cerca de 50%, após a promulgação da mencionada lei. Portanto, houveram, assim como hão, esforços em prol da diminuição do gasto com pessoal e/ou crescimento da receita corrente, seja através do esforço fiscal ou de outras rubricas.

IV.4 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

A formulação da Lei de Responsabilidade Fiscal é considerada um destaque relevante, como regra fiscal de primeira para segunda geração e marco para finanças públicas no federalismo brasileiro. Esta foi a percepção dos especialistas entrevistados, que serviu de base para esta investigação.

Os especialistas foram selecionados, dentre os agentes públicos que tiveram participação no processo como: formuladores, legisladores, controladores e representante do terceiro setor, no qual consideramos um conjunto de 200 questões respondidas nas entrevistas semiestruturadas implementação e controle da LRF, e que representaram os poderes executivo, legislativo e o terceiro setor, conforme descrevemos na Tabela a seguir:

Tabela 53 - Percepção dos Especialistas Entrevistados

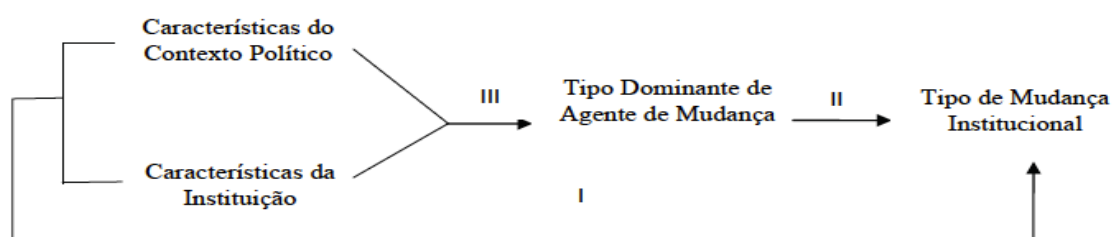
FORMULADOR	PERCEÇÃO	ATIVIDADE NA FORMULAÇÃO DA LRF
José Roberto Afonso Martus Tavares	A situação fiscal dos Estados brasileiros melhorou com a LRF. Regras criadas pela Lei ofereceram ferramentas para governança fiscal intertemporal e para ação planejada e transparente. Avanço nos mecanismos de controlo, penalização e transparência.	Técnicos nomeados pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso responsáveis pela formulação e implementação, discussão com instituições, sociedade e com o Congresso
LEGISLADOR	PERCEÇÃO	ATIVIDADE NA FORMULAÇÃO DA LRF
Pedro Novais	A experiência como gestor do Presidente da Comissão e Relator do Projeto, viabilizaram o trâmite entre parlamentares e Governadores. A discussão parlamentar teve êxito na Câmara Federal, pelo trabalho de articulação das equipes técnicas dos Poderes Executivo e Legislativo A relatoria submetia relatórios preliminares, análises e discussões com parlamentares . O relator e o parlamento , de forma geral, ao contrário do que se apregoa, geraram regras mais consistentes e incluíram os Estados no controlo mais rigoroso, fato ratificado pelos formuladores.	Deputado Federal, relator da LRF, nomeado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Era gestor de carreira do Tesouro nacional e foi ex-secretário da Fazenda do Estado do Maranhão
CONTROLADOR	PERCEÇÃO	ATIVIDADE NA FORMULAÇÃO DA LRF

<p>Edilberto Pontes Lima</p> <p>Weder Oliveira</p>	<p>A LRF atinge os entes federados de modos distintos. Os Estados, por exemplo, tiveram freio nas despesas com pessoal e, conseqüentemente, no endividamento.</p> <p>O controle instituído pela LRF foi essencial para romper o ciclo de abusos e irresponsabilidades em matéria de pessoal, apesar de ter acontecido incrementos na trajetória.</p> <p>Os órgãos de controle, enquanto instituição, falharam e muitos deles fragilizaram a análise e interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal.</p> <p>A fragilidade da Lei está na ineficácia de sua aplicabilidade. Há um problema de enforcement.</p>	<p>Responsáveis à época por equipes técnicas e de assessoramento e, atualmente, Conselheiro do Tribunal de Contas do Ceará(Edilberto) e Ministro do Tribunal de Contas da União (Weder Oliveira)</p>
<p>REPRESENTANTE DO TERCEIRO SETOR</p>	<p>PERCEÇÃO</p>	<p>ATIVIDADE NA FORMULAÇÃO DA LRF</p>
<p>Gilbeeto Perre</p>	<p>A LRF veio para fortalecer o controle dos governos multiníveis- Estados e Municípios . Há um problema de fragilidade institucional e deficiência no federalismo fiscal brasileiro.</p> <p>A lei precisa ser melhorada para ampliar a participação do terceiro setor, com a criação do conselho de gestão fiscal.</p> <p>Importante que o Governo Federal construa indicadores de performance para avaliar a eficiência da governação fiscal e das políticas públicas.</p>	<p>Na formulação, participou como Secretário de Finanças de um governo multinível e , posteriormente, integrou a comissão que instrodoziu mecanismos de transparência na LRF, conforme a LC 131/2010.</p>

Fonte: Guião de entrevistas, anexo da Tese.

Na síntese colhida sobre os resultados das entrevistas é percebido pelo conjunto dos agentes públicos entrevistados que a Lei de Responsabilidade pode ser considerada um “super-statute” (Eskridge e Ferejohn, 2005), sendo um divisor de águas na governação fiscal e financeira no Brasil, tendo seu processo de formulação foi ancorado em três fatores: a) o exógeno, representado pela crise da Rússia; b) o endógeno, pela Reforma Administrativa, sob a influência da NPG e; c) pelos fatores sequenciais e incrementais (path dependence), que culminaram com o “ponto de bifurcação” no governos multiníveis, ou seja, uma critical juncture (Collier and Collier, 1991). A Taxonomia de Streeck e Thelen (2005), Mahoney e Thelen (2010) estabelece uma explicação temporal do processo de formulação da LRF, definindo seu fluxo dimensional:

Diagrama 1 - Fluxograma dimensional da LRF, sobre suporte da Taxonomia



Fonte: Formulação do autor, a partir (Mahoney, Thelen, 2010).

O fluxo dimensional acima, descreve o que North (1990) estabeleceu que os processos dependentes à trajetória frequentemente serão os mais poderosos, não no nível de organizações ou instituições individuais, mas em um nível mais macro que envolve configurações complementares das organizações e instituições, ou seja, a “rede interdependente de uma matriz institucional produz enormes retornos crescentes” (North, 1990). A formulação da LRF ancora nesse fluxo, onde o contexto político e as instituições convergiram para um processo de mudança de cultura fiscal e convergência com o equilíbrio, tendo em vista a necessidade de alterar os défices recorrentes, bem como reestruturar os Estados brasileiros dentro de um novo modelo fiscal que propicie o financiamento das políticas públicas.

Em quase sua totalidade os especialistas, à exceção de Edilberto Pontes Lima, que não se mostrou entusiasta na relação entre expectativa gerada e resultados alcançados na trajetória de quase vinte anos da LRF. Todavia, o próprio entrevistado reconheceu como campo inovador a ênfase da LRF no sentido de trazer uma análise de custo de oportunidade para a Administração Pública, mas que ficou prejudicada nos seus resultados por problemas, dentre eles, de creative accounting, ou seja, a usabilidade na informalidade dos registros contábeis e fiscais, que camuflaram informações confiáveis ou fragilizaram a análise de performance e metas dos governos.

A análise do processo de formulação e implementação da LRF, aqui investigada, foi considerada pelos entrevistados como um processo onde sua gênese teve um de cunho legal-administrativo – a construção da “super lei”, mandatária da reforma da Administração Pública, com forte vínculo ao arcabouço da NPG e o outro de cunho econômico, a crise financeira internacional à época - a crise da Rússia aqui na investigação, ressaltada por Martus Tavares e, por José Roberto Afonso, que tratou a crise como “pano de fundo” para edição da LRF.

Todavia, a totalidade dos entrevistados também explicita que a formulação da LRF foi endógena, visando a construção de um arcabouço institucional das finanças no âmbito federal e multinível. Os especialistas referem (Martus Tavares, José Roberto Afonso, Weder Oliveira) que o próprio FMI criticou a proposta e encaminhou para o Governo Brasileiro críticas ao projeto de Lei da LRF, estabelecendo que, para que houvesse a aprovação da Lei, o Brasil deveria prover, antecipadamente, as reformas da previdência e tributária.

Weder Oliveira identifica a LRF como uma norma de racionalização da atuação governamental, com capacidade de enfrentar os problemas de forma estrutural, ou seja, a forte ideia de “super-statute”, conforme Eskridge e Ferejohn (2005, pp. 1216-1217), procura estabelecer uma nova estrutura normativa ou institucional para a política pública.

Edilberto e Weber, os dois especialistas e representantes dos órgãos de controle, quando inquiridos, ressaltaram a importância do papel das instituições na melhoria dos resultados das políticas. Tal fato, tem sido questionado em bases teóricas e empíricas Schick (2004).

Exemplo, a persistência dos défices (mesmo em momentos de prosperidade e paz) seria explicada a partir da hipótese de que os cidadãos sofrem de “ilusão fiscal” por não compreenderem a restrição orçamental do Governo. Ou seja, os eleitores superestimariam os benefícios correntes dos gastos e subestimariam o custo futuro de aumentos na tributação, enquanto os políticos oportunistas extrairiam vantagem dessa confusão para aumentar os gastos e tentar se reeleger. A razão para esse comportamento irracional, de acordo com a teoria neoclássica, seria a existência de informações limitadas à disposição dos cidadãos, o que estimularia os políticos a sinalizar competência procurando fornecer o máximo de bens públicos com o mínimo de imposto, segundo Cukierman e Meltzer (1989) e Rogoff (1990).

O fenômeno de assimetria de informações seria tanto maior quanto menos transparentes fosse o sistema de contabilidade e o orçamento público. Nesse contexto, Weder de Oliveira, Edilberto Pontes Lima e Gilberto Perre qualificam a LRF como uma legislação que avançou, pois as informações coletadas são instrumentos muito importantes e vieram “para radicalizar a transparência.” Dentro desse diapasão, melhorou também o controlo social e o próprio acesso imediato dos Tribunais de Contas aos dados da execução orçamental e financeira, conforme os três especialistas.

O processo de formulação e discussão no parlamento brasileiro da LRF foi bastante peculiar, bem como inovador foi o processo de discussão da LRF com a sociedade, quando comparada a natureza dos ditames legais de ajuste fiscal estabelecidos até antes da edição da LRF e se contextualizarmos o papel desempenhado pelos “empreendedores da política” e os policy makers.

Esta investigação analisou com base nos estudos no campo da public choice por Vianna (1996; 2007; 2010), as ações do ajuste fiscal ocorreram a partir da edição de medidas provisórias, dentro de um estilo top down de encaminhamento do marco regulatório. O anteprojeto da LRF teve um trâmite completamente diferente, conforme os registros históricos levantados e a investigação apurada pelos entrevistados Martus Tavares e José Roberto Afonso. O anteprojeto foi enviado pelo então Ministro da Casa Civil, do Presidente Fernando Henrique Cardoso para o Congresso promover previamente as discussões, esse fato inovador também foi constatado por Gilberto Perre e ocorreu para o período de dezembro de 1998 a

março de 1999, ou seja, bem diferente do que houvera nos dispositivos que foram aprovados com base em medidas provisórias. Martus Tavares enobrece o fato do anteprojeto ter se submetido a debate público, em especial com outros governos, tendo sido discutido e negociado cada ponto e muitas sugestões, sobretudo de Fazendas estaduais, foram incorporadas. Um bom exemplo é especificar o limite de pessoal em sub limites por poderes. Conforme Tavares, os mesmos governos depois defenderem o projeto no Congresso.

Gilberto Perre, como secretário executivo da Frente Nacional dos Prefeitos, também constata que, situação semelhante, aconteceu quando da revisão da LRF, em 2009, a partir da instituição dos instrumentos de transparência e accountability, introduzidos e aprimorados na Lei Complementar 131/2009, que se incorporou à LRF. À época foram constituídas comissões com a representação de entidades de defesa dos Estados e Municípios brasileiros, juntamente com técnicos do Tesouro Nacional, Tribunal de Contas redigiram o texto da LC 131/2009.

O relato dos especialistas aqui entrevistados, como Martus Tavares e José Roberto Afonso, que participaram do lado do Poder Executivo na formulação e, do lado do Poder Legislativo, Weder Oliveira, que à época participava como assessor do Deputado Pedro Novais, relator da LRF trouxe para esta investigação o desempenho, papel e importância dos *policy makers* no processo de formulação e implementação da LRF.

O processo de formulação e a articulação estratégica para montagem do êxito da Lei de Responsabilidade Fiscal passou, necessariamente, pela escolha dos atores políticos que precisavam comandar o processo legislativo para aprovação da matéria. A formulação, que teve a participação de um corpo de atores públicos, conseguiu convergir a participação de um grupo de técnicos e profissionais que, sob a coordenação do então Ministro Martus Tavares, fortaleceram a proposta da regra fiscal. Importa também mencionar o papel do presidente e do relator nesse processo, haja vista que o mesmo era servidor do Ministério da Fazenda e já houvera ocupado o cargo de Secretário da Fazenda do Estado do Maranhão em duas oportunidades, ou seja, o técnico com habilidade política para negociar o projeto, inclusive com trânsito na negociação com os estados brasileiros.

No caso da LRF, esse processo foi coordenado por Martus Tavares, que era funcionário da Secretaria do Tesouro Nacional, desde 1986, onde foi responsável pela coordenação na elaboração de oito orçamentos, inclusive ocupando as funções de Diretor do Departamento de Orçamentos, do então Ministério da Economia. Profissional com larga experiência nas questões da gestão orçamental e no processo de implantação do Programa de Estabilização Fiscal, bem como filiado ao partido do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, o PSDB, obteve trânsito junto aos poderes constitucionais, de forma especial o parlamento brasileiro.

Nesse contexto, Tavares e o grupo de técnicos que ficaram vinculados ao Ministério do Planejamento, dentre eles: José Roberto Rodrigues Afonso, Álvaro Manoel e Selene Peres Nunes, integraram a equipe que pode ser considerada não apenas “fazedores de políticas” (policy makers), mas como “empreendedores de políticas” (policy entrepreneur) Olson (2015). De acordo com Martus Tavares, numa paráfrase à Kingdon (2003), o processo de formulação, de forma específica ao corpo de atores públicos, conseguiu convergir um grupo de técnicos e profissionais que fortaleceram a proposta da regra fiscal. com Kingdon (2003, pp. 2- 3): “atores chave com autoridade e poder para influenciar, de maneira definitiva, a tomada de decisão”.

Conforme Martus Tavares, o firme empenho do Executivo, diretamente protagonizado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em aprovar o projeto, com expressa determinação de que, por se tratar de um projeto complexo, que nomeadamente estabelecia um novo regimento fiscal no governo federal e nas estruturas multiníveis governamentais, gerando impactos significativos nas relações intergovernamentais, seria necessário promover um processo de apresentação, discussão e convencimento junto aos atores políticos implicados.

José Roberto Afonso descreveu que no processo de discussão e divulgação do anteprojeto de lei, além de ser colocado à época na rede mundial de computadores, abriu espaço e recepcionou mais de 5000 sugestões. Órgãos governamentais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituição, como já descrita, vinculada ao Ministério do Planejamento editou e distribuiu 215 mil exemplares de 23 livros (todos de especialistas e instituições, nenhum de sua autoria) e 38 mil CD-ROM. A Escola de Administração Fazendária (ESAF), vinculada ao Ministério da Fazenda à época, também

produziu cartilhas didáticas, manuais de orientação e promoveu diversos seminários sobre o tema da regra fiscal , especificamente a LRF.

Outro fator decisivo foi o envolvimento dos parlamentares e a capacidade do Executivo negociar e ceder para mudanças, que não descaracterizassem a essência do projeto. Pedro Novais e Weder Oliveira descreveram na investigação que realizamos que o formato da LRF foi radicalmente modificado na Câmara. A estrutura do projeto do Executivo é muito diferente da que os Deputados optaram por adotar. Como não havia conflito no conteúdo, muito pelo contrário, em muitos aspectos o Congresso “endureceu” as regras – como no relacionamento entre Tesouro e Banco Central – e o Executivo aceitou, isso facilitou a rápida tramitação da matéria. Pedro Novais ressaltou, inclusive que, como relator do projeto, elaborou um texto que preservasse a Lei n.4.320/64, haja vista que essa referida legislação também foi considerada como Lei Complementar e contém todo o arcabouço do direito financeiro brasileiro, ou seja, uma legislação criada não poderia contraditar com a legislação anterior, que ainda está em vigência.

Os entrevistados também tecem análises que foram captadas por essa investigação na qual identificamos fragilidades no texto e na sua implementação, principalmente na evolução da trajetória da execução da LRF.

Assim, no objetivo de levantar estas análises, indagamos sobre a consistência da LRF no seu estímulo ao processo de arrecadação, um dos pontos balizares para o equilíbrio intertemporal. Edilberto Pontes Lima considera que seria uma inconsistência no lado da receita e nos traz uma reflexão sobre o desempenho dos Tribunais de Contas que, na maioria das vezes, ficam direcionados para análise da legalidade dos gastos. Conforme Edilberto: “é um dos pontos em que se precisa avançar. É papel dos TCs comparar o potencial de arrecadação com o efetivamente arrecadado, de forma a ter um controle mais forte. Outro ponto é cobrar mais energicamente a execução das dívidas ativas” e prossegue estabelecendo uma sugestão que a LRF, numa segunda versão, poderia empreender ações de educação fiscal e os TC’s poderiam começar a exercer uma cobrança de auditorias que verifiquem o efetivo cumprimento do dever das administrações de cobrar tributos.

Nessa mesma dimensão crítica, a partir das interrogações realizadas nessa investigação, para o Ministro do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira, considera ainda que o conhecimento e a melhoria das informações dar-se-á com a disseminação das informações fiscais mais relevantes e que, a própria LRF, precisa ser melhor explorada, mesmo considerando que seus relatórios fiscais ainda são “singelos”. Conforme o Ministro, “estamos melhorando, muito em algumas áreas. Precisamos utilizar melhor essas informações. Os órgãos governamentais devem produzir relatórios mais amigáveis”, ou seja, também constrói uma linha de atuação na linha da accountability. Conforme Weder de Oliveira, “A produção e disseminação de informações é da mais alta relevância. O acesso a elas, também. Mas ainda mais importante é a produção de informações realmente úteis, trabalhadas, e explicadas de modo a fazer sentido para as avaliações necessárias sobre questões fiscais e de políticas públicas.

De acordo com José Roberto Afonso e Gilberto Perre, a instituição do Conselho de Gestão Fiscal exigido pela LRF (art.67) mas nunca regulamentado, estabeleceria e restabeleceria os “pontos obscuros na LRF, sujeitos a interpretação dúbias, inclusive àquelas denominadas de contabilidade criativa”. José Roberto Afonso, atribui também a importância do enforcement da Lei, a partir de um “canal mais aberto e franco de relações entre esferas de governo. De um lado, o governo federal deveria aceitar arranjos negociais permanentes, como é o caso do Conselho de Gestão Fiscal. De outro, os governadores deveriam criar um fórum permanente e colegiado mas, mesmo no auge de sua crise financeira, ainda preferem e continuar a negociar isoladamente com o governo federal – por mais que a crise tenha os aproximado.” Aqui, os autores abrem o espaço para uma discussão nos modelos de ação coletiva institucional.

Não apenas esta limitação, mas os aspectos de enforcement e aprimoramento necessários para atualizar o regramento fiscal foram constatados na investigação que realizamos com os entrevistados mas, a necessidade de reformas institucionais e estruturais no campo da administração pública fortaleceriam a regra fiscal. As regras fiscais tem uma atuação limitada, diante da condição necessária da evolução e maturidade das instituições e do compromisso coletivo sobre a importância do equilíbrio das contas para melhoria das políticas públicas.

Nesse contexto, os autores do executivo reconheceram também que o apoio da classe política, que foi puxada pela opinião pública que incorporou a ideia da responsabilidade fiscal.

No campo do executivo, os autores investigados nesse processo, também ressaltam o papel do ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que abriu oportunidade para aprimorar a LRF, tanto no que se refere a LC 131/2009 , que incorporou os instrumentos de liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (art.48). Gilberto Perre, que participou da Comissão de Aprimoramento da LRF, instituída em 2009, ressaltou ainda a importância da Lei n. 12.527/12, que regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas, considerando que informações produzidas ou sob guarda da Administração Pública pertencem à sociedade já que foram geradas para atender a finalidades públicas.

O problema da LRF, assim como o de qualquer outra lei que imponha controle e restrições fiscais, é que o seu devido cumprimento desgosta, em alguns pontos, a todos, de um modo ou de outro: população e instituições. O controle fiscal implica menor atendimento de desejos no presente. As instituições encarregadas do enforcement podem, se assim agirem, agirem contra seus interesses (vide o controle da despesa com pessoal). A parcela da sociedade supostamente interessada no controle fiscal, como os empresários, não gostaria de ver, por exemplo, o art. 14 (renúncia de receita) sendo aplicado com todo rigor, o que inviabilizaria quase todas as renúncia de receita já concedidas. E assim por diante.

Weder Oliveira descreve na entrevista a necessidade de retomar um processo de conscientização geral, que foi levado à frente em 1999, com a proposta de lei de responsabilidade fiscal e descreve que essa discussão, agora em novas bases. O problema, segundo o entrevistado, não é normativo, essencialmente político e institucional.

Weder Oliveira levanta a necessidade de fortalecimento da LRF, no sentido de pô-la em redirecionamento e funcionamento em toda sua extensão. Conforme o entrevistado, “É preciso que as instituições façam um mea culpa. Por que as secretarias de Fazenda não aplicam com rigor o art. 14 em suas propostas? Por que o Ministério Público não cobra a aplicação do art. 17? Por que os tribunais de contas não cobram rigor na fixação e

cumprimento da meta fiscal? Por que o Judiciário dá interpretações favoráveis ao enfraquecimento de dispositivos da LRF? Por que os municípios não dão transparência total aos relatórios e leis orçamentárias? Por que os tribunais de contas não examinam a fundo a responsabilidade fiscal, as projeções fiscais em seus pareceres prévios?

Coaduna-se com Weder Oliveira o ex-Ministro Martus Tavares que vai além e diz que não há necessidade de uma nova lei no momento, e sim a aplicabilidade plena da LRF atual.

IV.5 CONCLUSÃO

O objetivo geral desta tese é compreender o processo de formulação da LRF, uma regra fiscal do federalismo fiscal brasileiro, que completa 20 anos e identificar os objetivos subjacentes à sua criação, de forma a que seja possível avaliar o seu grau de cumprimento, através da análise dos efeitos na gestão fiscal dos vinte e sete Estados brasileiros.

Estudou-se nesta tese a formulação e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos Estados brasileiros, de forma especial e, como regra fundamental, uma avaliação sobre o ajuste das contas públicas, tendo no novo institucionalismo económico, seu principal arcabouço teórico, que incorporou outras análises no campo das ciências sociais, que receberam o institucionalismo.

Considerou-se para isso, uma trajetória de dependência sequencial e analítica, diante de um contexto das reformas da administração pública, que acompanharam as regras fiscais, orçamentais e contábeis dentro de uma sequência que percorre a edição do Código de Contabilidade Pública da União, em 1922, analisa a Lei N. 4.320/64, ainda vigente, e ancora na Lei de Responsabilidade Fiscal, editada em 4 de maio de 2000, diagramados sinteticamente na figura a seguir:

Figura 10 - Regras Contábeis e Fiscais

Código de Contabilidade Pública	Reformas Orçamentais e Contábeis Sequenciais	Reformas Orçamentais e Contábeis Sequenciais	Lei de Responsabilidade Fiscal
Período (1922-1930)	Período (1930-1964)	Período (1964-2000)	Período (2000-)
Fundamento- modelo patrimonialista- origem no modelo positivista italiano. A contabilidade dividiu-se entre financeira e patrimonial	Fundamento- modelo de transição, baseado no modelo weberiano, com influência do Código Civil Americano	Fundamento- modelo de transição interface entre o modelo weberiano e a NPG e RG- edição da Lei 4.320/64	Fundamento-modelo da NPG e RG e Novo Institucionalismo Económico
Taylorista/fayoliano	taylorista/fayoliano/weberiano	weberiano / Osborne-Gaebler	Osborne-Gaebler/Hodgson-North-Mahoney

Elaboração: o autor

Com efeito, constata-se aqui uma origem franco-italiano, já trazendo relação de equilíbrio entre receita e despesa e a separação dos exercícios financeiros, regra fiscal-orçamental presente com o método veneziano. Como bem descreve Bilhim (2013, p.33), esta é uma forte tradição do cameralismo absolutista, onde os códigos têm uma tradição plasmada no Direito Administrativo, de inspiração e origem na escola clássica francesa onde, segundo Bonin (1822), a lei tem a função de impulsionar, dirigir e vigiar o bem público. Assim, a matriz do regramento contábil fiscal brasileiro tem sua vinculação institucional fundamentada na escola patrimonialista, com origem no positivismo italiano, onde a Contabilidade dividiu-se em: financeira e patrimonial.

Na linha do tempo sequencia a edição da Lei N.4320/64, que foi gestada pelo modelo weberiano de burocracia, mas também sob a influência da organização do serviço civil americano e, no atual contexto, um dos principais problemas e geradores de dificuldade para

operacionalização adequada da LRF, haja vista que a Lei N.4320/64 está completamente defasada, no que se refere à Constituição de 1988 e gera distorções no processo de planejamento orçamental, na execução contábil e controle.

No que concerne ao processo de formulação, concluímos como exemplar e exitoso, que percorreu um caminho republicano e democrático, inclusive diante das experiências internacionais de primeira geração das regras fiscais internacionais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil teve um caráter endógeno na formulação, a partir da construção de um arcabouço institucional das finanças no âmbito federal e multinível, com abrangência e amplitude, albergando governos e poderes tendo a participação do Poder Executivo, com o explícito patrocínio do Presidente Fernando Henrique Cardoso e um desempenho com proatividade do Poder Legislativo, que também protagonizou e aprovou um texto nomeadamente melhorado, quando comparado com o projeto enviado pelo Poder Executivo e, essencialmente, a participação popular, a partir de consultas públicas recepcionadas diretamente da população e de instituições representativas dos Estados e Municípios.

Também é conclusivo e importante mencionar o *enforcement* que a Lei recepcionou em 2010, quando foi aprovada a incorporação de instrumentos de transparência e mecanismos de celeridade na apresentação da execução orçamental e financeira do Governo central e demais governos multiníveis.

A constatação é que a LRF representou um ponto de inflexão, pelos efeitos gerados, a partir do biênio 2000-2001. A conclusão está ancorada na análise dos resultados obtidos nos 23 anos de observação desta tese, que incorporou a análise documental, perseguição dos entrevistados e os resultados dos indicadores de performance. Assim, a gestão fiscal dos Estados melhorou, quando analisada com período pré-LRF pois, nessa perspectiva, a LRF trouxe a definição de limites e tetos que delineiam o alcance das políticas fiscais adequadas em termos de um indicador fiscal específico, para governos e poderes, o que possibilitou o conceito de custos de oportunidade para a administração pública.

Dentre as hipóteses levantadas, constatou-se que os dados cruzados no período de 23 anos de observação, referentes a análise do modelo de regressão que estabeleceu as variáveis dependentes de investimento, IEPF e gastos de pessoal, no período pré-LRF, seccionados entre 1995 a 2000, foi marcado por défices em que, não apenas a LRF, a partir de 2000, mas a renegociação da dívida dos Estados abriu um espaço para o reequilíbrio das contas públicas estaduais, ou seja, um dos principais efeitos da LRF, no sentido de proporcionar um controle da gestão fiscal dos governos intermediários - os estados, fora cumprido, mesmo considerando a crise fiscal-financeira, em todas as regiões e estados brasileiros.

No que se refere às hipóteses que definimos e tendo a participação dos entrevistados, que autorizaram a divulgação das entrevistas semiestruturadas, resultaram de percepções dos agentes públicos que a Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou o ajuste fiscal dos estados brasileiros e o equilíbrio intertemporal das contas públicas. A análise da série histórica inclusa na representação gráfica exposta no crescimento da atividade econômica (Gráficos 32 e 33) demonstra que no período pós-LRF, entre os anos de 2001 a 2017, em média, se verifica uma melhoria da situação fiscal dos Estados, mesmo que o quadriênio 2014-2017 tenha representado uma queda significativa, decorrente do cenário econômico interno adverso. Esta tese também confirmou a dependência das receitas tributárias ao crescimento ou decréscimo do Produto Interno Bruto (PIB) no decorrer do período analisado. Esta melhoria pode ser percebida, considerando as variáveis aqui mencionadas.

Os dados apresentados no (gráfico 5) demonstram que a Receita Corrente e Receita Tributária (gráfico 7 e 8), sofreram elevação em amplitude e mediana, com aumentos gradativos para todos os Estados, considerando um crescimento convergente com o período pós-LRF. A LRF não proporcionou equalização da receita corrente, considerando sua trajetória de crescimento.

A Região Sudeste, mais desenvolvida, manteve-se à dianteira das demais, todavia a participação relativa teve maior destaque na Região Nordeste, que passou de 16% para mais de 20%, do total da Receita Corrente, no período 1995-2017(Gráficos 3 e 4). Já a região Sudeste, apesar de ainda possuir uma participação majoritária, diminuiu sua participação relativa de 52% para 42% ao longo do período observado. A análise permite dizer que houve redução da concentração da receita corrente, o que diminuiu significativamente as

heterogeneidades das políticas públicas, fato ratificado a seguir, pelo indicador Gini-Hirschman.

Esta tese também levantou a hipótese da concentração tributária e a desconcentração no período pós-LRF. Usando uma adaptação do indicador de Gini-Hirschman, para observar concentração tributária, em que o índice de Gini-Hirschman revela a concentração da arrecadação regional. Para um nível de concentração elevado, isto é, um indicador próximo a 100, revela alta vulnerabilidade e desigualdade regional, enquanto que um indicador próximo a 0 tem um efeito contrário. Observa-se que em 1995, o indicador apresentava uma concentração de arrecadação tributária de 42, e em 2016, este índice passou a ser menos que 32, revelando que houve uma redução da desigualdade na arrecadação regional, o que pode ser analisado como uma proxy de redução de desigualdade econômica (Tabelas 14 e 15), que se complementam.

Esta tese levantou a hipótese sobre os efeitos da LRF nos investimentos e não pode concluir que a Lei gerou efeitos positivos ou negativos nos investimentos dos Estados brasileiros mas, por outro lado, constatou que as fases de aceleração do crescimento acontecem nos períodos pré-eleitorais, originários das eleições presidenciais, que tem forte impacto nos Estados e das próprias eleições para os governadores dos Estados brasileiros, ou seja, contemplando períodos intervalares de : 1998; 2002; 2006; 2010 e 2014. Por isso, a análise da trajetória do investimento público brasileiro requer alguns cuidados relevantes, haja vista que o comportamento desta variável sofre diversos efeitos simultâneos ou em separado que não, necessariamente, os efeitos da regra fiscal ou orçamental vigente, conforme demonstraram trabalhos recentes de vários autores, dentre eles : Afonso & Biasoto (2007); Afonso & Gobetti (2015); Gobetti & Orair (2015); Orair (2016) e Orair & Siqueira (2018).

O comportamento do investimento tem influências de causas institucionais, que precisam ser investigadas futuramente, ou seja, existem outras variáveis que fogem as questões orçamentais e que interferem na decisão de investir, bem como nas questões temporais que refletem no regime de competência do investimento, tais como: tempo e trajetória do processo licitatório (concorrências); avaliação dos impactos ambientais, quando os investimentos de grandes impactos; dependência das liberações de operações de crédito (financiamento e

empréstimos), que sejam provenientes dos organismos internacionais; questões de natureza judicial, quando ficam pendentes definições nos tribunais de primeira, segunda e última instância e as questões relacionadas ao crescimento da atividade econômica.

Na hipótese sobre a melhoria da performance fiscal dos Estados brasileiros, considerando o cruzamento dos indicadores de: receita corrente e, de forma especial, da receita tributária; do IEFP, da queda, em média, do gasto de pessoal pode-se concluir que a LRF, como variável dummy (Tabelas 42 a 51), influenciou no período com a evolução da melhoria fiscal.

O IEFP é um indicador de metagovernança criado para contemplar a avaliação do esforço de arrecadação tributária, considerando a Receita Corrente ou a Receita Corrente Líquida dos Estados brasileiros.

O modelo de regressão múltipla estabelecido e definido para análise ratificou nas (tabelas 40 e 41), as variáveis DummyLRF e LRFTOTAL possuem multicolinearidade, similarmente com as variáveis do PIB, receita corrente e receita tributária, devendo ser escolhida uma para que a equação comece a ser formada. De acordo com a correção de 0,687 e Sig. 0,000, a DummyLRF é eleita como a principal variável preditora da despesa com pessoal.

O modelo de regressão múltipla, quando também aplicado nas regiões e no Estado do Acre, como exemplo, apresenta resultados significativos sobre os efeitos da variável DummyLRF e demonstraram que no Nordeste brasileiros o poder de explicação para o IEFP é de 92%, sendo que a média nacional girou em torno de 66,4% (Tabela 54).

O processo de decisão governamental é, em essência, uma decisão nomeadamente política. Nesse contexto, as regras fiscais, orçamentais e contábeis aqui mencionadas, de forma especial e como objeto de tese, a LRF, tiveram sua fundamentação fortemente ligada ao novo institucionalismo, que teve justificação fundada na taxonomia de Mahoney e Thelen (2010), que analisaram a evolução e involução das mudanças, mesmo diante das regras.

Em essência, a LRF tem como característica marcante a governação fiscal, onde o seu processo de formulação foi democrático e republicano, inédito e ímpar, considerando os 20

países que tinham algum regramento fiscal na década de 1990, conforme Debrun (2017). Haja vista, que a matriz da Lei foi evidenciada pelo Congresso, a partir dos fatores endógenos gerados pela emenda constitucional da reforma administrativa, na qual exigiu que Presidente enviasse projeto de lei para regulamentar o art. 163 da Constituição.

Cada uma das etapas desse processo foi sendo objeto de amplo e aberto debate público. A garantia de uma eficaz administração e a melhoria contínua e sustentável das políticas públicas, que está centrada na boa interação entre governos e sociedade, ou seja na busca consequente pela evolução e desenvolvimento. Todavia, fatores e critérios que fragilizaram o enforcement no decorrer do tempo têm prejudicado a aplicação e os resultados que foram alcançados nos primeiros 5 anos de sua vigência.

Conforme bem descreve a Carvalho (2017, p.1): “o fim manifesto e último da governação pública é assegurar níveis acrescidos de bem-estar social, conjugando o desenvolvimento económico (criação de riqueza) com a qualidade de vida (educação, saúde, ambiente, segurança, habitação, urbanismo e mobilidade).”

A lista de critérios não é exaustiva ou definitiva. Outros critérios — como garantir a equidade intergeracional — também podem ser importantes, especialmente para os “exportadores de commodities”, como o Brasil. Atualmente, Debrun e Jonung (2017) concentram-se em três critérios principais — simplicidade, flexibilidade e força executória (*enforceability*) — que capturam recursos que são amplamente semelhantes aos dos critérios de Kopits e Symansky (1988), mas de uma forma mais agregada.

Cerca de 96 países tem adotado instrumentos de regras fiscais (IMF, 2018) e os avanços que estas experiências recentes têm demonstrado é a cobertura sobre as medidas discricionárias e estabilizadores automáticos, no sentido da política fiscal fornecer o apoio da demanda em épocas ruins e consolidar o orçamento nos bons tempos. Todavia, embora a experiência internacional e a literatura acadêmica sempre são importantes referências, cada país precisa implementar e aprimorar o usos de suas regras baseando-se na sua realidade.

No caso do Brasil, cabe lembrar Bilhim (2017), ao citar Boninn, a Lei corresponde criar a ação administrativa, impulsionar a administração, dirigir seus procedimentos e vigiá-los, como pede o bem público. Há um contexto federativo de enorme complexidade, de uma estrutura orçamental extremamente vinculativa a obrigatoriedade de gastos de forma linear e fixada exclusivamente no limite de um ano, para educação e saúde, sem a devida análise de outras variáveis e critérios quantitativos e qualitativos dessa política pública.

Por fim, a credibilidade da regra fiscal está diretamente ligada ao compromisso político e o fortalecimento das instituições. Conforme North (1990), são as instituições criadas humanamente que estruturam a interação política, econômica e social, mas são também elas que consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade) que, para o caso da LRF estas regras foram devidamente dimensionadas na perspectiva do: planejamento, gestão, controlo e *accountability/responsability*, conforme descrevemos no Diagrama a seguir:

Figura 11 – Relação do Novo Institucionalismo e a Lei de Responsabilidade Fiscal

**“virada institucionalista nas ciências sociais”
(Hodgson, 2009).**



Assim, haja vista a necessidade das regras não fugirem as premissas essenciais e encontrarem “formas criativas”, que sejam responsáveis por descaracterizar as normas e criar desuniformidade e desigualdade em seu cumprimento. As reformas institucionais devem respaldar as regras e os incentivos adequados devem ser delineados por mudanças institucionais.

Conforme a taxonomia de Streeck e Thelen (2005), Mahoney e Thelen (2010) o desenho destas mudanças deve ter a seguinte dimensão : a) deslocamento - remoção das regras atuais e introdução de novo regramento; b) processual e em camadas: sobreposição de regras ou adição de novas às existentes; c) derivação/desvio: mudança de regras como resultado de mudanças no ambiente; d) conversão: mudança das regras existentes como forma de readaptação estratégica; e) exaustão: processo de ruptura e extinção institucional.

A realidade e compreensão dos tipos possíveis de mudança institucional e do papel desempenhado pelas instituições e a maturidade política serve de base para fundamentar as mudanças que também devem ser sustentadas por um processo orçamental com ampla transparência e vinculação plena aos princípios e mecanismos que estimulem a cidadania fiscal. Projeções e monitoramento de resultados, bem como estímulos quantitativos e qualitativos às boas práticas e a convergência destas práticas gerando externalidades positivas, no sentido de manter os registros contabilísticos, onde a contabilidade passa exercer um papel essencial, com sistemas e registros contabilísticos que sejam críveis e que possam internalizar indicadores fiscais e metagovernança contemplando os governos multiníveis, inclusive previsto na Lei n 13.089/2018, visando fortalecer as políticas públicas de interesse comum.

Portanto, considerando a amplitude de governança multinível como o Brasil, com Estados e Municípios, sendo uns com menor densidade demográfica, renda e população, diante de outros circunvizinhos, com realidades ainda mais heterogêneas entre os Estados brasileiros, as regras de última geração devem espelhar o modelo de governança multinível que busque agragação das ações coletivas institucionais, considerando que a população tem mais mobilidade e capacidade de comunicação em vários níveis de rede.

É uma percepção inconclusa que a legislação foi gestionada para restringir, enquadrar e punir os gestores dos governos multiníveis no Brasil, que resultava do preconceito de que, essa seria a única ou a principal instância de governo a gastar ineficiente e transferir dívidas para a União, mas é conclusivo que a Lei de Responsabilidade Fiscal, representou uma *fiscal rule* das mais modernas para à época e, ainda hoje, relevante para avaliação dos efeitos da governação fiscal dos governos multiníveis, tanto que veio ao encontro das reformas internacionais da Contabilidade Governamental.

Todavia, lastima-se que as instituições brasileiras, como os Tribunais de Contas e o Supremo Tribunal federal, poderiam respaldar, legitimar e fiscalizar o cumprimento das regras fiscais, foram as instituições que se posicionaram contrárias ou deixaram a letargia do tempo não solidificar a LRF, enquanto regra fiscal, o que dificultou o seu *enforceme*.

Na perspectiva de Engerman e Sokoloff (2002); Acemoglu, Johnson e Robinson, 2001,2002 e 2005) as instituições políticas e econômicas, são frutos de escolhas coletivas e sofrem de uma tendência inercial, quando dotadas poder político (*de jure*) aos agentes ou grupos, que passam a influenciar a evolução dessas instituições. Tais grupos irão, geralmente, optar pela manutenção das instituições que lhes concedem poder, levando à persistência das instituições políticas vigentes, pois são partes desse processo.

Afora isso, como descrevem Acemoglu, Johnson e Robinson (2002), o poder político de facto pode ocasionar mudanças nessas instituições. A distribuição de poder político de facto, determinada primordialmente pela distribuição dos recursos econômicos, pode simplesmente modificar a forma como funcionam as instituições políticas existentes. Ou seja, a estrutura de poder de facto pode influir sobre a forma como as leis estabelecidas são ou não respeitadas.

Os Tribunais de Contas, por exemplo, através de sua instituição representativa a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), promoveu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2256), em 10 de outubro de 2000 peticionando contra a LRF e que, apenas recentemente (22.08.2019), foi julgada improcedente por unanimidade pelo Supremo Tribunal Federal, ou seja, quase 20 anos após a publicação da regra fiscal, finda-se apenas parte do julgamento de mérito da Lei. O objetivo da ATRICON foi de impugnar o art.

20, que trata da obrigatoriedade de cumprimento dos tetos, relativos aos gastos de pessoal. A ATRICON também procedeu uma segunda Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2324, com pedido de medida liminar, na qual questionava a validade constitucional da expressão “as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas”, constante do caput do artigo 56; do parágrafo 2º do artigo 56; e da expressão “diretamente ou”, contida no caput do artigo 59, todos da Lei Complementar 101/2000. Na realidade, o objeto pretendido na Lei foi trazer também os Órgãos de Controle Externo, no caso os Tribunais de Contas, a realizarem os pareceres prévios, com objetivo de fornecer medidas *ex-ante* de *compliance*, impondo também celeridade ao processo de averiguação dos controles.

A requerente alega ofensa à Constituição Federal a subtração dos Tribunais de Contas da competência constitucionalmente outorgada de julgar as contas dos chefes do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público, na exata medida em que se estipulou que sobre essas contas as Cortes de Contas passarão a emitir parecer prévio, entre outros argumentos.

Assim, conforme demonstram em artigo recente Afonso e Porto (2019, p.934) a complexa realidade fiscal brasileira ainda está condicionada ao julgamento do mérito da ADI 2.238 e demais ações pautadas para 6 de junho de 2019.

Notório também confirmar, que a LRF propicia, nesse diapasão, uma capacidade sintética e analítica dos resultados fiscais, através de indicadores de metagovernança interfederativos, extraídos dos relatórios obrigatórios dos 27 Estados e dos 5.570 municípios brasileiros.

Essa alargada distância, entre o senso mais comum e os fatos comprovadamente concretos, reforça a necessidade de se recuperar e revisar os aspectos básicos, que regulam o financiamento das políticas públicas no Brasil, bem como rediscutir as regras fiscais e torná-las indutoras de um processo de compartilhamento e cooperação para melhorar a governação dos governos multiníveis, que compõem a estrutura federativa brasileira, onde a coordenação do governo central estabeleça políticas públicas que possam ser compartilhadas e cooperadas entre o governo central, na cooperação vertical e, fundamentalmente, entre os governos multiníveis em direção horizontalizada.

Considerando a análise quantitativa e econométrica estabelecida na trajetória dos números de uma série de 1995 a 2017, podemos observar o freio que a LRF gerou no controle dos gastos de pessoal, que vinham extrapolando os limites legais, de 60%, em média, da Receita Corrente Líquida. Esse teto tem gerado, como demonstramos no modelo econométrico, fator limitante ao crescimento do investimento público pois, na trajetória, Estados tiveram possibilidade de alargar os gastos de pessoal superando os limites, com a devida fragilidades dos mecanismos de baixo controle institucional.

O foco no gasto de pessoal tem justificativa pela representatividade e materialidade nas estruturas orçamentais de Estados e municípios, bem como no processo atual de discussão que deverá ser pauta necessária no Brasil para os próximos governantes estaduais e federal.

Assim, demonstramos no modelo que a receita corrente, a receita tributária e o PIB compreendem forte poder de explicação e grau de determinação demonstrado pelo (R^2) na equação de regressão linear. Comprovamos que a variável dependente, despesa com pessoal, com 86,3%, 88,4% e 88,5% respectivamente, ou seja, pelo problema de multicolinearidade, nenhuma outra variável iria incrementar substancialmente o modelo de regressão linear. Porém, como se entende, a receita corrente, a receita tributária ou o PIB não são contraexemplos inovadoras na composição das contas públicas, especificamente como despesas com pessoal, pois prevalece a tese de que fazer o produto interno bruto subir ou deprender esforços fiscais custa de certa forma um incremento nos recursos humanos, sem nenhuma avaliação meritocrática para esse crescimento.

Importa mencionar que, apesar do teto máximo estabelecido, na fase pós- LRF (2002- 2017) aconteceram 16 violações em todo o conjunto desses anos, considerando os dados registrados dos 27 Estados, totalizando ao todo 49 violações ao teto de gastos de pessoal. Tal fato, foi resultado fortemente ocorrido na crise financeira recente (2014- 2017), onde os limites de gastos de pessoal, por terem características inelásticas, não foram reduzidos sobre a Receita Corrente Líquida de cada Estado brasileiro.

Os Estados que violaram na fase pré-LRF foram: Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, Sergipe, Goiás, Paraná. Mato Grosso; na fase pós- LRF foram: Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, e; em ambas as fases foram: Alagoas, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Distrito Federal.

Considerando a análise desse componente gasto de despesa corrente- o gasto de pessoal, cabe aqui uma avaliação onde as novas regras fiscais terão que encontrar mecanismos mais criativos, que não apenas a vinculação linear a receita corrente, pois o que foi demonstrado na análise econométrica é que a despesa com pessoal acompanha a receita corrente a nível Brasil, de acordo com os 23 anos estudados.

Sendo assim, representando em 1995 o valor de R\$ 346 bi, em receita corrente e R\$ 176 bi em despesa com pessoal e em 2017 o valor de R\$ 867 bi e R\$ 485 bi, respectivamente, pode-se inferir que a relação entre despesa com pessoal e receita corrente prevalece normalizada em torno dos 50%, não ultrapassando a nível Brasil os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, observa-se que os Estados brasileiros “embarreiraram” nos limites estabelecidos e que , qualquer incremento do esforço fiscal próprio, parcela significativa será para pagamento dos gastos com pessoal.

Com efeito, aqui apresentamos os dados estudados e redistribuídos em 5 regiões complexas e heterogêneas e, sobretudo, um modelo de governação que fortaleça a cooperação entre estes governos multiníveis e os governos centrais.

Por um lado, a legislação federal no Brasil, dos últimos 10 anos, abriu espaços para fortalecimento de políticas públicas convergentes à cooperação, mesmo considerando a diversidade e enorme complexidade territorial, demográfica, econômica e social dos Municípios brasileiros. Por outro lado, o modelo de financiamento governamental foi focado no mecanismo top down, em que as características estruturais das federações modernas resultam na relativa concentração de recursos nos governos superiores e de encargos nos governos subnacionais, em especial nos Municípios, para o caso brasileiro.

As transferências de receitas, em geral de grande porte, fazem parte dos modelos de federalismo fiscal para cobrir o que se convencionou chamar na literatura de finanças públicas de vertical fiscal gap (brecha fiscal vertical).

A brecha vertical é uma resultante que integra as federações e seus respectivos governos multiníveis é medida pela diferença entre a receita tributária própria dos Estados e o volume de gastos necessários às demandas da população local.

A elaboração do orçamento público dar-se-á pela interação de interesses conflitantes e pluralistas, formado de uma base de informações assimétricas. Os fazedores de política podem buscar estruturas fiscais (arrecadação e gasto) que distorcem a percepção dos eleitores contribuintes, levando-os sistematicamente a superdimensionar os benefícios do gasto público e a subdimensionar seus custos (Buchanan, 1967 e Oates, 1988). Este fenômeno, conhecido na literatura econômica como ilusão fiscal, vem de forma recorrente sendo utilizado como explicação para expansão dos gastos públicos.

Diante desse contexto, importa ratificar a problemática da defasagem da Lei 4.320/64, que ainda define, a estrutura orçamental e contábil brasileira. Giosi et al.(2014), por exemplo, descreve as características orçamentais que tem o devido relevo na efetividade do processo de governança fiscal e, de forma especial, nas regras do jogo e que estão descritos como : modelos bem definidos e preditivos sobre receita e despesa; 2) instrumentos definidores que possam alargar o horizonte de planejamento orçamental para um período plurianual; 3) centralidade do processo orçamental, considerando apenas estágios de elaboração e execução; 4) adoção de uma abordagem *top-down* na elaboração do orçamento; 5) ampliação do grau de transparência fiscal, orçamental e contábil e 6) foco em resultados.

Assim, o desafio e fundamento está em não deixar a lacuna fiscal (vertical fiscal gap) e manter equalização fiscal horizontal (horizontal fiscal imbalance). Outro objetivo das transferências intergovernamentais, conforme esclarece (Oates,1972, p.65- 85), é incentivar a prestação de bens e serviços específicos no âmbito regional (Estados e municípios), como forma de resolver problemas ligados às externalidades.

A tradicional economia finanças públicas tem uma visão centrada na eficiência da política, o que pela teoria tradicional só pode ser perseguida em condição de equilíbrio fiscal intertemporal para também promover o bem-estar social.

Os marcos regulatórios geraram desafios e oportunidades para a cooperação interfederativa, considerando que os modelos atuais de financiamento das políticas públicas locais colapsaram com a necessidade de abrangência dessas mesmas políticas públicas.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), assume um outro paradigma, não como panaceia para todos os problemas, nem impeditivo de todas as soluções, mas como apoio substancial as ações planejadas, transparentes e cooperadas dos governos locais e regionais, com fundamento fortalecimento das instituições.

Essencialmente os instrumentos regulatórios são importantes para aperfeiçoar o planejamento governamental, corrigir rumos e cumprir metas associadas à capacidade de financiamento dos Municípios e às demandas da população.

A situação estimula a repensar o modelo brasileiro de relações fiscais intergovernamentais, que busque fortalecer a melhoria coletiva das receitas tributárias próprias e equalize as políticas públicas ofertadas para os governos multiníveis, com consequente redução do grau de dependência dos níveis superiores de governo e a otimização da despesa pública que estejam coletivamente estruturados.

Assim, a imobilidade territorial e geográfica, a proximidade entre as unidades de governo multiníveis as relações de comunicação e transporte criam oportunidades para o estabelecimento de uma densa rede de relações intergovernamentais com os governos multiníveis, seja do lado da oferta, seja do lado da demanda, que possam ser estruturadas e apoiadas pelos níveis superiores de governo, com busca da promoção do capital social, gerando confiança e reciprocidade na governação e minimizando o oportunismo (Tavares, 2013; Berardo e Scholz, 2010).

A constante incerteza e a instabilidade de recursos geram um exercício complexo para governação do orçamento público nas administrações multiníveis e não cooperadas, como no caso brasileiro, haja vista que os recursos próprios, quase sempre são insuficientes, pouco explorados, e preservam uma característica já mencionada de competência tributária exclusiva, considerando que a maioria absoluta dos governos multiníveis depende, em larga escala, das transferências proveniente do nível de governo central.

Desde já, é importante ter sempre presente que não existem soluções mágicas e rápidas, ou arranjos simplificados. O arcabouço das instituições fiscais passa, dentre outros aspectos, por muitas exigências de vinculação de gastos, sob os quais os gestores tiveram que se submeter ao longo de mais de vinte anos, de forma linear e independente do tamanho da cidade, da estrutura de finanças do governo local e até da necessidade específica, em grau e volume, relativa à vinculação da despesa públicas, de forma específica gastos com saúde e educação.

A questão principal gira em torno de até que ponto as instituições por si só, pode realmente alterar a motivação dos formuladores de políticas e, portanto, levar ao desejável resultado, e se há alguma evidência robusta apoiando essa premissa.

PARTE V – BIBLIOGRAFIA E ELEMENTOS PÓS-TEXTUAIS

V.1 BIBLIOGRAFIA

Abraham, M. (2015). *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 3. ed. rev. atual. corrig. Rio de Janeiro: Forense.

Abreu, M. P. (2014). *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

Abrucio, F. L. (1994). *Os barões da federação*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 33, 165-183.

Abrucio, F. L. (2007). *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. Revista de Administração Pública, 41, p. 67-86.

Abrucio, F. L., & Sano, H. (2013). *Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais — IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento — AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — MPOG: Editora IABS.

Abu-El-Haj, J. (2005). *Da "Era Vargas" à FHC: transições políticas e reformas administrativas*. Revista de Ciências Sociais, 36(1), pp. 33-51.

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2010). *The Role of Institutions in Growth and Development*. Review of Economics and Institutions. Vol. 1 – No. 2, Fall 2010 – Article 1

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por que as nações fracassam? As origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2004). *Institutions as the fundamental cause of long-run growth*. *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, 2004. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w10481>.

Ackerman, J. M. & Sandoval, I. E. (2005). *Leyes de Acceso a la Información en el mundo*. *Cuadernos de Transparencia*, 07. Delegación Coyoacán, México, D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Afonso, J. R. (1999). *Memória da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88: As finanças públicas*. Revista do BNDDES, Rio de Janeiro: BNDDES, n. 11, jun.

Afonso, J. R. (2005). *Responsabilidade fiscal – A Agenda Incompleta*. In: Levy, E.; Drago, P. A. *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edições Fundap, 2005. p. 185- 197.

Afonso, J. R. (2009). *Responsabilidade fiscal: uma obra inacabada*. Revista Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, v. VII, n. 1, p. 15- 30.

Afonso, J. R. (2010). *Responsabilidade Fiscal no Brasil: Uma Memória da Lei*. FGV Projetos. Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro.

Afonso, J. R. (2016). *Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal*. In: Revista de Direito Público - RDU, Porto Alegre, Edição Especial, pp. 126- 154.

Afonso, J. R. R., Giomi, W., & Polo, J.C. (1993). *Análise da atual sistemática de orçamento e planejamento e sugestões para o seu aperfeiçoamento*. In: Mattos Filho, Ary Oswaldo (Coord.). Reforma fiscal: coletânea de estudos técnicos – Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal. São Paulo: Dórea Books and Art, v. II, p. 693- 719.

Afonso, J. R. S. F., & Ribeiro, L. (2018). *A PEC do teto e o resto do mundo*. Recuperado em Revista de Conjuntura Econômica. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/regras-fiscais-no-mundo-afonso-et-al/>.

Afonso, J. R., & Barroso, R. (2006). *Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil: a premência da reforma da Lei nº 4.320/1964*. Revista de Controle e Administração, Município do Rio de Janeiro, v. II, n. 2, p. 153- 170, jul./ dez.

Afonso, J. R., & Biasoto Júnior, G. (2007). *Investimento público no Brasil: diagnósticos e proposições*. Revista do BNDDES, v. 14, n. 27, p. 71-122, jun. 2007. Disponível em: <http://goo.gl/6tTjS9>.

Afonso, J. R., & Cialdini, A. (2016). *Os Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal: de conceitos a indicadores*. In: Mendes, G.; Carneiro, R. A. (Orgs.). Gestão Pública e Direito Municipal: tendências e desafios. São Paulo: Editora Saraiva, p. 239-264.

Afonso, J. R., & Gobetti, S. W. (2015). *Impactos das reformas tributárias e dos gastos públicos sobre o crescimento e os investimentos: o caso do Brasil*. Santiago de Chile: Cepal. (Série Macroeconomia do Desenvolvimento, n. 167).

Afonso, J. R., & Nóbrega, M. (2009). *Responsabilidade fiscal, muito por fazer*. Valor Econômico, 7 maio.

Afonso, J. R., & Porto, L. K. (2019). *Responsabilidade fiscal brasileira sobrestada: a lei e o Supremo Tribunal Federal*. In: Revista Jurídica Luso-brasileira. Ano 5, no 5, 919-935.

Afonso, J. R., & Salto, F. R. L. (2018). *A PEC do teto e o resto do mundo*. Recuperado em Revista de Conjuntura Econômica <https://www.joserobertoafonso.com.br/regras-fiscais-no-mundo-afonso-et-al/>.

Afonso, J. R., Cialdini, A. (2016). *Os Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal: de conceitos a indicadores*. In: Mendes, G.; Carneiro, R. A. (Orgs.). Gestão Pública e Direito Municipal: tendências e desafios. São Paulo: Editora Saraiva (p. 239- 264).

Afonso, J.R. (2002). *Responsabilidade fiscal: primeiros e próximos passos*, em A. Leite y J.P. Velloso (orgs.), O novo governo e os desafios do desenvolvimento, Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE), Rio de Janeiro. Disponível em: www.inae.org.br/publi/ppubli1a.asp?codl=L051.

Ahmad, E., & Brosio, G. (eds) (2006). *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

- Alesina, A., & Tabellini, G. (1990). *A positive theory of fiscal deficits and government debt*. Review of Economic Studies, 57(3), pp. 403- 414.
- Allingham, M. G. & Sandmo, A. (1972). *Income tax evasion: a theoretical analysis*. Journal of Public Economics, 1, 323-338.
- Alm, J., & Torgler, B., (2004). *Estimating the Determinants of Tax Morale. Proceedings: Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, Vol. 97, 1, 2004, p. 1-4.
- Alonso, J. A., & Garcimartín, C. (2008). *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Editorial Complutense, Madrid, págs.315.**
- Alston, L. J., Melo M., Mueller B., & Pereira, C. (2009). *Presidential Power, Fiscal Responsibility Laws, and the Allocation of Spending: The Case of Brazil*. In: Hallerberg, M., Scartascini, C. G., & Stein. E. (orgs.) Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America. Harvard University Press.
- Alston, L., & Mueller, B. (2006). *Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil*. Journal of Law Economics and Organization. 221:87–114.
- Alston, L., Melo, M. A., Mueller, B., & Pereira C. (2006). *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*. Inter-American Development Bank IDB. Washington, D.C.
- Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004). *O que é a Escolha Pública*. Lisboa: Principia.
- Amaral Filho, J. (2001). *A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p. 261- 286, jun.
- Anderson, G. (2009). *Federalismo. Uma Introdução*. Rio de Janeiro: FGV.
- Andion, C. (2012). *Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública*. Cad. EBAPE.BR, v. 10, nº 1, artigo 1, Rio de Janeiro, Mar.
- Andrade, R. de C., & Jaccoud, L. (orgs.). (1993). *Estrutura e Organização do Poder Executivo*. Brasília: ENAP. v. 1.
- Andrews, C. J. (2007). *Rationality in Policy Decision Making*. Handbook of the Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods. Public Administration and Public Policy/125. CRC Press. p. 161- 171.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access published November 13.
- Aragão, C. V. (1997). *Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: Um ensaio*. Revista do Serviço Público ano 48 n.3 set-dez.
- Araújo, J. T., & Barroso, R. (2014). *Impact and Implications of Recent and Potential Changes to Brazil's Subnational Fiscal Framework*. World Bank.

Araújo, J.M.A. & Paes, N.L.P. (2015). *Planejamento e Políticas Públicas: os determinantes institucionais do esforço fiscal nos Estados brasileiros*. (número 45, julho/dezembro) Brasília: Ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Armijo, L. E. (2005). *Mass democracy: The real reason that Brazil ended inflation?* World Development. 33:2013–2027.

Arretche, M. (2004). *Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva. Vol. 18, n. 2, pp. 17- 26.

Arrow, K. (2004). *Path Dependence and Competitive Equilibrium*. En Sundstrom, W., Guinnane, T., y W, W., (eds.). *History Matters: Essays on economic Growth, Technology, and Demographic Change*. Stanford, California: Stanford University Press, 2004. pp. 23-35.

Asazu, C.Y., & Abrucio, L.F. (2003). *A gênese e da lei de responsabilidade fiscal (LRF): a Construção de uma Agenda*. São Paulo: Atibaia/Enanpad.

Aucoin, P., (1990). *Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums*. Governance, 3: 115-137.

Bacha, E. (1986). *Observações preliminares sobre a estratégia econômica do novo governo brasileiro*. Revista de Economia Política, 6, 1, jan.- abril.

Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Multi- Level Governance and the Study of the British State*. In: Public Policy and Administration 19(1):31- 51. First Published January 1, Research Article.

Bachur, J. P. (2004). *Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais, e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada*. Revista do Serviço Público, 56(4).

Baer, W. (1996). *A Economia brasileira*, Nobel, São Paulo.

Bahl, R. (1986). *Design of transfers in industrialized countries*. Public Budgeting and Finance, v.6, p.3- 22, winter.

Baleeiro, A. (2006). *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). (1995), *Relatório do Banco Central do Brasil — 1994*. Brasília, Banco Central. (Disponível em 11.07.2019: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2004/rel2004p.pdf>)

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). (1995). *Relatório do Banco Central do Brasil — 1994*. Brasília, Banco Central.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2018). *Calculadora cidadã*. Recuperado de <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>.

Banco de Dados Finbra. (2018). *Execução financeira, orçamentária e contábil dos Estados e municípios Brasileiros*. Recuperado de https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf.

Banco Interamericano de Desarrollo.(2015).*Construyendo gobiernos efectivos Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno Editores, Washington,DC.(<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Construyendo-gobiernos-efectivos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).

Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. (2016). *Governos que servem: inovações que estão melhorando a entrega de serviços aos cidadãos / Pedro Farias, Stephen Goldsmith, Maryantonett Flumian, Gustavo Mendoza, Jane Wiseman, Miguel Porrúa, Paula Castillo Páez, Ana Catalina García, Gustavo Zanabria*.(<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7971/Governos-que-servem-inovacoes-que-estao-melhorando-a-prestacao-de-servicos-aos-cidadaos.PDF?sequence=8&isAllowed=y>).

Barbosa, A. S. P. (1998). *Economia Pública*. Lisboa: Mc Graw- Hill.

Barquero, A. V. (1995), *A Evolução Recente da Política Regional, A Experiência Europeia*, Notas Económicas, (6), Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press.

Belchior, G.O.P.B. (1976). *Orçamento-programa: aumentada e atualizada*. (2ª.ed.) Rio de Janeiro: Pallas.

Benedicto S. (1960). *Taylor e Fayol. Cadernos de Administração Pública*. Org. Benedicto Silva. Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP). Fundação Getúlio Vargas, RJ.

Benz, A., & Zimmer, C. (2010). *The EU's competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system*. Living Reviews in European Governance, v. 5, n.1, p.1-32. Disponível em: <http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2010-1/>.

Berry, W. D. (1990). *The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept*. Journal of Politics. v.52, no 1, p. 167- 196.

Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. (2012). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo/ Ana Corbacho, Vicente Fretes Cíbilis, Eduardo Lora*, editores. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. (2017a). *Desafios e tendências da gestão fiscal dos estados brasileiros: uma visão estratégica / Cristina Mac Dowell, Ernesto Jeger, José Barroso Tostes Neto (Organizadores)*. – Brasília: Comitê de Secretários de Fazenda – COMSEFAZ.

Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. (2017b). *Innovation in Public Service #5.Improving Service Delivery through Information Integration: Building a Single View of the Citizen* - Washington, D.C.: BID.

Bilhim, J. (2000). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.

Bilhim, J. (2004). *A governação nas autarquias locais*. In: inovação e governação nas autarquias. SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação Consultadoria Empresarial e Fomento da Inovação, S.A., Porto-Portugal.

Bilhim, J. (2006). *Teoria Organizacional- Estruturas e Pessoas*, 5a ed. Revista e actualizada. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Bilhim, J. A. F. (2017). *Nova governação pública e meritocracia*. Sociologia, Problemas e Práticas, (84), 9-25. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.7458/SPP2017849462>.

Bilhim, J.A.F.B. (2013). *Ciência da administração*. (Coleccção Manuais Pedagógicos). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Bish, R.L. & Ostrom, V. (1973). *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*. In The Urban Economy. H.M. Hochman, ed. New York: W.W. Norton.

Botelho, R.B (2002). *Determinantes do ajuste fiscal dos Estados brasileiros. (Monografia premiada em 3º lugar no VII Prêmio Tesouro Nacional) Ajuste Fiscal e Dívida Pública*. Brasília: ESAF.

Boueri, R., Rocha, F., & Rodopoulos, F. (orgs.). (2015). *Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional.

Brasil. Governo Federal. (2010). *Avaliação da gestão de recursos humanos no governo – Relatório da OCDE*. [s.l.]: OCDE. Disponível em: <http://www.avozdocidadao.com.br/images/HR_Review_of_Brazil_2010.pdf>. Acesso em: 17 maio 2012.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2004). Lei Federal 10.871, de 20 de maio de 2004. *Dispõe sobre a criação de carreira e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas agências reguladoras, e dá outras providências*. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 21 maio.

Brasil. (1988). *República Federativa do Brasil*. Constituição Federal, Brasília, DF.

Brasil. (1991). Lei Federal no 8.112 de 19 de abr. de 1991. *Dispõe sobre os regimes jurídicos dos servidores civis da União, autarquias e fundações públicas federais*. Diário Oficial da União, Brasília DF, 19 de abr. de 1991. p. 7.293.

Brasil. (1992). Lei Federal 8.429, de 02 de junho de 1992. *Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo e emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 de jun.

Brasil. (1993). *Ministério da Administração e Reforma do Estado; Ministério da Fazenda*. Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun.

Brasil. (1995). *Presidência da República*. Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, DF: Presidência da República, Imprensa Oficial, nov.

Brasil. (1997). Lei Federal no. 9.491, de 9 de setembro de 1997. *Remodelou o Programa Nacional de Desestatização, já incorporando essa ideia de diminuição da atuação do Estado*. Diário Oficial da União, 10 nov. 1997, p. 19.941.

Brasil. (2003). Decreto Federal de 18 de dezembro de 2003. *Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e combate à corrupção*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 2003.

Brasil. (2004). Lei Federal no. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. *Instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública*. Diário Oficial da União, 31 dez. 2004, p. 6.

Brasil. (2006). Lei Federal 11. 415 de 15 de dezembro 2006. *Dispõe sobre a carreira dos servidores do Ministério Público da União*. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 15 de dezembro de 2006.

Brasil. (2008). *Ministério Público*. Súmula Vinculante no 13. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago.

Brasil. (2009). *Ministério do Planejamento*. Secretaria de Recursos Humanos. Política de Recursos Humanos. Políticas de gestão de pessoas do Governo Federal. Brasília.

Brasil. (2010). *Manual de Integridade Pública*. Brasília, DF: [s.n].

Brasil. (2011). *Melhora em ranking de suborno e é 'líder entre emergentes', diz ONG*. BBC Brasil, Brasília, 2 nov. 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/11/111102_indice_suborno_pu.shtml>. Acesso em: 4 jun. 2012.

Brasil. (2011). *Secretaria de Relações Institucionais*. Agenda para o novo ciclo de desenvolvimento. Brasília, DF.

Brasil. (2011). *Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República*. Lei Federal no. 12.528, de 18 de novembro de 2011, que cria a Comissão Nacional da Verdade. Diário Oficial da União, 18 nov.

Brasil. (2012). *Tribunal Superior do Trabalho*. Edital no 0001/ 2012. Brasília, DF.

Brasil. (2016a). *Manual de Demonstrativos Fiscais*, 7ª edição (válido a partir de 2017).

Brasil. (2016b). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*, 7ª edição (válido a partir de 2017).

Brasil. (2016c). *Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais*. Secretaria do Tesouro Nacional.

Brasil. (2019). *Biblioteca da Presidência*. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/catalogo-da-biblioteca-1/acervo>.

Brasil. Casa Civil. (2002). *Manual de Redação da República*. 2 ed. rev. e atualiz. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manual.htm>. Acesso em: 1 jun. 2012.

Brasil. Casa Civil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2005). *Decreto Federal no 5.378,23 de fevereiro de 2005, foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA*. Diário Oficial da União, 24 fev. 2005, p. 2.

Brasil. Cidades. Governo cria Câmara de Política e Gestão. (2011). *Desempenho e Competitividade*, 11 maio 2011. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/noticia/21555/governo-cria-camara-de-politicas-de-gestao-desempenho-e-competitividade.html>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

Brasil. (2010). Cidades. *Instrução Normativa no 3 de 12 de Janeiro de 2010*. Brasília, DF, 2010.

Brasil. (2008). CONSAD. *Carta de Brasília sobre Gestão Pública*. Brasília, DF.

Brasil. Controladoria Geral da União. (2010). *5º Curso de Aperfeiçoamento em Ouvidoria Pública* - João Pessoa (PB). Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/eventos/2010_ouvidoria_aperfeicoamento_pb/index.asp>. Acesso em: 2 jun. 2012.

Brasil. Ministério da Educação. (2006). Decreto no 5.800, de 5 de junho de 2008, *que dispôs sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB*. Diário Oficial da União, 9 jun., p. 4.

Brasil. Ministério da Fazenda. (2000). *Lei complementar no 101 de 04 de maio de 2000*. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília DF.

Brasil. Ministério da Justiça. (2012). *MJ cria rede de atendimento para cumprir Lei de Acesso à Informação*. Blog do ministério da Justiça, Brasília, 16 abr. 2012. Disponível em: <<http://blog.justica.gov.br/inicio/mj-cria-rede-de-atendimento-para-cumprir-lei-de-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 11 jun.

Brender, A., & Drazen, A. (2003). *Where does the political budget cycle really come from?* CEPR Discussion Papers, n. 4049.

Bresser-Pereira, L. C. (1986). *Inflação inercial e Plano Cruzado*. Revista de Economia Política, 6, 3, jul.- set.

- Bresser-Pereira, L. C. (1994). *A economia política do Plano Real*. Revista de Economia Política, 14, 4(56), out.- dez.
- Bresser-Pereira, L. C. (2002). A Reforma da Gestão Pública. Correio Braziliense, 2.12.2002.(http://www.bresserpereira.org.br/articles/2002/02.12.02-Reforma_Gestão_Pública.pdf)
- Bresser-Pereira, L.C. (1980). *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense.
- Bresser-Pereira, L.C. (1996). *Da administração pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público, v.120, n.1.
- Bresser-Pereira, L.C. (1997). *Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Cadernos MARE, n.1, Brasília.
- Bresser-Pereira, L.C. (1992). *A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel.
- Brownell, P. (1980). *Participation in the budgeting process*: When it works and when it doesn't [Working Paper Alfred P. Sloan School of Management, n. 1472-80]. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA. Recuperado de <https://archive.org/details/participationinb1172brow>
- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Burkhead, J. (1971). *Government budgeting*. Nova York: John Wiley & Sons, Inc.
- Burki, J., & Perry, G.E. (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington dc: World Bank, Latin America and Caribbean Studies Viewpoints Series.
- Cabral, N. C. (2018). *A teoria do federalismo financeiro*. Coimbra: Almedina.
- Caiado, A. C. P. (2009). *Fundamentos da contabilidade analítica e de gestão*. In: Contabilidade Analítica e de Gestão. (5.a ed.) Lisboa: Áreas.
- Caiden, N. (1999). *La presupuestación pública en los Estados Unidos: estado de la Disciplina*. In LYNN, Naomi B. e WILDAVSKY, Aaron (Org). Administración pública: el estado atual de la disciplina. México: Fundo de Económica.
- Caiden, N. (2010). *Challenges Confronting Contemporary Public Budgeting: Retrospectives/Prospectives from Allen Schick*. Public Administration Review, 70 (2): 203–210.
- Calabrese, S., Epple, D., & Romano, R. (2006). *Nonfiscal Residential Zoning*. In W. A. Fischel (Ed.), The Tiebout Model at 50: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Camarero, L. R. (2015). *Evolución de la cultura tributaria, coyuntura económica y expectativas vitales: un estudio longitudinal* / Luis Camarero Rioja, Julio A. del Pino Artacho, Beatriz Mañas Ramírez. - Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Caminal, M. (2002). *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.S.A.
- Cantillon, R. (2011). *Essai sur la nature du commerce en général*. Institut Coppet, Paris-France (www.institutcoppet.org).
- Cardoso, F.H. (1993). *Programa de Estabilização: exposição de motivos*. n. 395, de 7 de dezembro de 1993. Ministério da Fazenda, Brasília, Mimeo.
- Cardoso, F.H. (1997). *Aspectos políticos do planejamento*. In: Lafer B. M. (Org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva.
- Cardoso, F.H. (2017). *Diários da presidência: 1999-2000 (vol. 3)*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Cardoso, F.H. (2016). *Diários da presidência: 1997-1998 (vol. 2)*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (1998). *Metodologia da Investigação: Guia para Auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Carreirão, Y. S. (2002). *A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Carvalho, Â. M. C. (1990). *Principais transformações por que tem passado a organização governamental brasileira, a partir da década de 30, em consequência do modelo de desenvolvimento e das políticas públicas adotadas pelo país*. Cadernos Epab, (56).
- Carvalho, E. (2017). *Governança pública e desenvolvimento*. Recuperado de <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/677/3/CLAD2017%20Governa%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20e%20desenvolvimento%20EC.pdf>.
- Carvalho, J., Martinez, V. & Pradas, L. (1999). *Temas de Contabilidade Pública*. Lisboa: Rei dos Livros.
- Castells, M. (2005). *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política*, em Manuel Castells e Gustavo Cardoso (Orgs.), *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política*, Debates, Presidência da República, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Castells, M., & Cardoso, G (Orgs). (2005). *A sociedade em rede do conhecimento à acção política*. Imprensa Nacional: Casa da Moeda, pp.197/204.
- Castro, D. P. (2010). *Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público*. 3º ed. São Paulo: Atlas.
- Catarino, J. (2008). *Redistribuição Tributária: Estado Social e Escolha Individual*. Coimbra: Almedina.
- Catarino, J. R. (2011). *Princípios de Finanças Públicas*. Coimbra: Almedina.

- Catarino, J. R., & Abraham, M. (2018). *O federalismo fiscal no Brasil e na União Europeia*. Revista de Estudos Institucionais, 4(1), pp. 186-210.
- Cavaliere, M. A. R. (2013). *O surgimento do institucionalismo norte-americano de Thorstein Veblen: economia política, tempo e lugar*. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 22, n. 1 (47), p. 43-76, abr.
- Cavaliere, M.A.R. (2015). *O surgimento do institucionalismo norte-americano de Thorstein Veblen: economia política, tempo e lugar*. Economia e Sociedade, v. 22, n.1, pgs. 43-76,
- Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD. (1998). *Uma nova gestão pública para a América Latina*. Recuperado de http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/recursos-humanos/txt_apoio_documento_clad.pdf.
- Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD. Recuperado de <https://www.clad.org/acerca-de/clad>.
- Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD. (2006). *Código ibero- americano de Buen Gobierno*. Caracas: CLAD.
- Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD. (1998). *Uma nova gestão pública para a América Latina*. Caracas: 232.
- Cepiku, D. (2006). *Public governance: research and operational implications of a literature review*. (Panel track Conceptual and empirical models of governance and public management). Gasglow, Caledonian University.
- Christaller, W. (1966). *Central places in Southern Germany*. New Jersey: Prentice- Hall.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *The whole-of-government approach to public sector reform*. *Public Administration Review*, v. 67, n. 6, p. 1059- 1066.
- Cialdini, A. S. & Afonso, J. R. (2016). *Os Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal: de conceitos a indicadores*. In: Gestão Pública e Direito Municipal. Orgs. Gilmar Mendes Ferreira e Rafael Araripe Carneiro. Série IDP. São Paulo: Saraiva.
- Cialdini, A. S. (2017). *O Papel dos Municípios no Contexto do Federalismo Fiscal Brasileiro*. In: Grandes Eventos do IDP: Fórum 50 anos da Lei geral dos orçamentos lei no 4.320 . / Organizadores: Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. – Brasília: IDP.
- Coase, R. H. (1988). *The firm, the market and the law*. Chicago: Chicago Press.
- Cochran, C. L. & Malone, E. F. (2005). *Public Policy: Perspectives and Choices third edition*. Lynne Rienner Publishers. Boulder – Colorado. 80301 US.
- Collier, R. B., & Collier, D. (1991). *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (2015). *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. (<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38855>).

Commons, J. R. (1924). *Institutional Economics- Its Place in Political Economy*. Transaction Publishers.Frist Published. Edited by Malcolm Rutherford and Warren Samuels.

Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 11. (2009), Lisboa; Estoril. *Carta iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Lisboa.

Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma Del Estado 5, (2003), Santa Cruz de la Sierra. *Carta iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra.

Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma Del Estado 5, (2007), Santiago de Chile. *Carta iberoamericana de Governo Eletrónico*. Santiago de Chile.

Constituição Federativa de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Conti, J. M. (2018). *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua* / José Mauricio Conti. 2. ed. São Paulo: Blucher.

Conto, A. A., Galante, C., & Oenning, C. (2008). *Mensuração da eficácia na gestão de recursos públicos*. Anais do Congresso Brasileiro de Contabilidade, Gramado, RS, Brasil.

Corbacho, A., Cibilis, V. F., & Lora, E. (orgs). (2012). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Core, F. G. (2001). *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Brasília, ENAP.

Corrar, L. J., Paulo, E. & Dias Filho, J. M. (2007). *Análise multivariada para os cursos de administração, ciências contábeis e economia*. São Paulo: Atlas.

Correia, R. P. & Conceição, S. H. (2015). *Estudo da relação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei de Acesso a Informação Pública (LAIP): Convergências e complementaridades*. In: 9º Congresso Iberoamericano de Contabilidad y Gestión. Universidade Federal de Santa Catarina Recuperado de http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/100_15.pdf.

Costa, F. L. (2008). *Brasil: 200 anos de Estado 200 anos de administração pública. 200 anos de reformas*. Revista de Administração Pública, 42(5), pp. 829-74.

Costa, H. (2004). *A Reserva de contingência*. In: Contabilidade e Gestão Governamental. Rio de Janeiro: ibAm, pp. 175-78.

Costin, C. (2010). *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier.

- Cruz, V. L., Lopes, J. E. G., Ribeiro Filho, J. F., & Pederneiras, M. M. (2010). *Uma análise das práticas de evidenciação contábil sob a ótica de Graciliano Ramos nos anos de 1928 e 1929*. Revista de Contabilidade e Controladoria, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 2, n.6, p.81-95, mai./ago.
- Cukierman, A., & Meltzer, A. H. (1989). *A political theory of government debt and deficits in a neo-Ricardian framework*. American economic review, v. 79, n. 4, p. 713-733.
- Cysne, R. P., & Sobreira, R. (coords). (2007). *Ajustes fiscais: experiências recentes de países selecionados*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- D'Araújo, M. C. S. (1999). *As instituições brasileiras da Era Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Daniel, C. (2001). *Autonomia municipal e as relações com os estados e a União*. In: Hofmeister, Wilhelm; Carneiro, José Mario Brasiliense (Orgs.), *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- D'auria, F. (1947). *Ciência das Finanças Teoria e Prática*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 517 p.
- D'auria, F. (1953). *Cinquenta anos de Contabilidade (1903- 1953)*. São Paulo: Indústria Gráfica Siqueira S/A.
- David, P. (2007). *Path Dependence: a foundational concept for historical social science*. Disponível em: <<http://ecohist.history.ox.ac.uk/readings/davidpathdependent206.pdf>>.
- David, P. (2015). *Clio and the Economics of QWERTY*. Disponível em: <<http://www.econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/Ec100C/DavidQwerty.pdf>>.
- Debrun, X., & Jonung, L. (2017). *Rules-Based Fiscal Policy: How Sustainable Is It?* IMF Working Paper (forthcoming), International Monetary Fund, Washington, DC.
- Decreto n 15.783, de 8 de novembro de 1922. *Aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D15783impressao.htm.
- Decreto n 20.631, de 9 de novembro de 1931. *Institui uma comissão de técnicos para proceder a estudos financeiros e econômicos dos Estados e Municípios*. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20631-9-novembro-1931-509261-publicacaooriginal-1-pe.html>
- Decreto n 4.536, de 28 de janeiro de 1922. *Organiza o Código de Contabilidade da União*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536-1922.htm.
- Decreto-Lei n 1.804, de 24 de novembro de 1939. *Aprova normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade para os Estados e Municípios*. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1804-24-novembro-1939-411649-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Decreto-Lei n 2.416, de 17 de julho de 1940. *Aprova a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del2416.htm.

Denhardt, R.B.D., & Catlaw, T.J.C. (2017). *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning.

Diamond, J. (2001). *Performance- budgeting: managing the reform process*. Documento de trabalho do FMI 03/33. Washington: Fundo Monetário Internacional.(<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0333.pdf>).

Diamond, J. (2002). *Performance- budgeting: is accrual accounting required?* Documento de trabalho do FMI 02/240. Washington: Fundo Monetário Internacional.(<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02240.pdf>).

Do Prado, M. C. (2005). *Real História do Real: Uma Radiografia Da Moeda Que Mudou O Brasil*. Rio de Janeiro: RECORD, 573.

Downs, A. (1967). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Drobak, J. & Nye, J. (1997). (editors). *Frontiers of the New Institutional Economics*, Academic Press.

Dror, Y. (2014). *Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service* Author(s). Public Administration Review, Vol. 27, N°. 3 (Sep., 1967), pp. 197- 203. by: Wiley on behalf of the American Society for Public Administration Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/973282> . Disponível em 30/05/2019.

Dye, T. R. (1990). *American Federalism*. Toronto: Lexington Books.

Easterly, W., & Rebelo, S. (1993). *Fiscal Policy and Economic Growth*. An Empirical Investigation, Journal of Monetary Economics, vol. 32, (diciembre), pp. 417-458.

Edwards, M., Halligan, J., Horrigan, B., & Nicoll, G. (2012). *Public sector governance in Australia*. The Australian National University (ANU).

Eggertsson, T. (1990). *Economic behavior and institutions*. Cambridge, Cambridge University Press.

Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press. Alabama.

Engerman, S. L., Sokoloff, K. L. (2002). *Factor endowments, inequality and paths of development among new world economics*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2002. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w9259>.

Eskridge, W., & Ferejohn, J. (2005). *Super-statutes*. Duke Law Journal , 50(5), pp. 1215-1394.

- Espino, J. A. (2005). *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Etemed, H. (2004). *Internacional Entrepreneurship as a Dynamic System: Towards a Grounded Theory*. Journal of Internacional Entrepreneurship 2, 5- 59.
- Feiock, R. (2013). *The Institutional Collective Action Framework*. In:PSJ- Policy Studies Journal. Volume 41, Issue 3, August 2013, pp. 397- 425. (Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12023>).
- Feiock, R. C., António F. T., & Mark L. (2008). *Policy Instrument Choices for Growth Management and Land Use Regulation*. Policy Studies Journal 36(3): 461-80.
- Feiock, R., & Scholz, J. T. (eds.). (2010). *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Feltes, L. A. (1976). *Planning, Programming, and Budgeting: a search for a management philosopher's stone*. Air University Review.
- Ferlie, E., Lynn, A., Fitzgerald, L., & Pettig, A. (1999). *A nova administração pública em ação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP.
- Ferreira Júnior, S.F. (2006). *As finanças públicas nos Estados brasileiros: uma avaliação da execução orçamentária no período de 1995 a 2004*. (211 f. Tese Doutorado em Economia Aplicada), Universidade Federal de Viçosa.
- Franco, G. H. B. (1995). *O Plano Real e Outros Ensaios*. Cap. 2, 3 e 6. Livraria Francisco Alves Editora SA.
- Franco, G. H.B. (1995). *O Plano Real: e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 358.
- Frey, K. (2000). *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211- 259, jun.
- Frey, K. (2004). *Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?* Política e Sociedade, Florianópolis, n. 5, p. 119- 138, out.
- Fundação Getúlio Vargas. (2015). *Lei de Responsabilidade Fiscal: histórico e desafios*. FGV Projetos, 5.
- Furubotn, E., & Richter, R. (2000). *Institutions and economic theory: the contribution of the new institutional economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 556p.
- Gaetani, F. (1999). *O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão*. Revista do Serviço Público, 50(4), 92-120.

Gaetani, F. (2002). *Public management policy change in Brazil: 1995-1998*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.

Gaudin, J. P. (2002). *Pourquoi la Gouvernance?* Paris, Presses de Science Po.

Ghademi, A. & Zahediasl, S. (2012). *Normality tests for statistical analysis: a guide for non-statisticians*. International Journal of Endocrinology & Metabolism, 10(2), 486- 489.

Giacomonil, J.G. (2012). *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas.

Giambiagi, F. (2008). *18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008*. Economia Aplicada, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 535-580, out.-dez.

Giosi, A., Testarmata, S., Brunelli, S., & Staglianò, B. (2014). *The dimensions of fiscal governance as the cornerstone of public finance sustainability: A general framework*. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, 26, 94-139.

Gobetti, S.W. & Klering, R.L. (2007). *Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de Estados e Municípios*. Monografia ao XII Prêmio Tesouro Nacional, p.76.

Gobetti, S.W. (2010). *Ajuste fiscal nos Estados: uma análise do período 1998- 2006*. Revista de Economia Contemporânea, janeiro- abril v. 14, n. 1, p. 113- 140. Rio de Janeiro.

Gonzales, E.O.G., Sbardellati, E.C.A.S. & Santos, A.S. (2014). *Uma Investigação Empírica Sobre os Determinantes do Investimento no Brasil (1995- 2013)*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 42, 2014, Natal. Anais do XLII Encontro Nacional de Economia. Natal: Anpec, 2014. p. 1- 20. Recuperado em: https://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files_I/i6302e9e2238644d522bf5126210be53d9.pdf.

Governo do Estado do Ceará. (2015). *Plano Plurianual do Governo do Estado do Ceará*. Fortaleza, Ceará.

Grandes Eventos do IDP (2017). *Fórum 50 anos da Lei geral dos orçamentos lei no 4.320*. / Organizadores: Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. – Brasília: IDP.

Granovetter, M. (1985). *Economic Action and Social Structure*. American Journal of Sociology vol. 91, n. 3, pp. 481-510.

Granovetter, M. (2009). *Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão*. In: Redes e sociologia econômica/organizado por Ana Cristina Braga Martes - São Paulo: EdUFSCar.

Guedes, K. P & Gasparini, C. E. (2007). *Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil*. Econ. Apl. [online]. vol.11, n.2, pp.303-323. ISSN 1413-8050. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-80502007000200007>.

- GüR, U. (2004). *The Development of a Domestic Capital Goods Industry: a diffusion perspective*. In: Druid Academy's Winter Conference On Innovation, Growth And Industrial Dynamics, [s.l.], Aalborg. Proceedings. Aalborg: Drui.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E. & Tatham, R. L. (2009). *Análise de dados estatísticos*. Bookman: São Paulo.
- Hall, P. (1993). *Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain*. Comparative Politics, 25(3), p. 275- 296.
- Hall, P., & Taylor, R. (2003). *As três versões do Neo-Institucionalismo*. São Paulo: CEDEC, Revista Lua Nova, n. 58.
- Hall, P., (1989). *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hall, P., & Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: the institucional foundation of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hallerberg, M., & Scartascini, C. (2015). *When Do Governments Improve Fiscal Institutions?: Lessons from Financial Crisis and Fiscal Reform in Latin America*. Economía 16(1), 41-76. Disponível em : <https://www.muse.jhu.edu/article/601530>.
- Hamilton, D. (1953). *Veblen and Commons: A Case of Theoretical Convergence*. The Southwestern Social Science Quarterly. Vol. 34, n. 2 (September 1953), pp. 43-50(<http://www.jstor.org/stable/42865710>).
- Hardin, G. (1968). *The Tragedy of the Commons*. Science, New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13), pp. 1243- 1248.(<http://www.jstor.org/stable/1724745>)
- Harris, J., Hunter, J., & Lewis, C.M. [ed.] (1995). *The New Institutional Economics and Third World Development*. London: Routledge Economics.
- Heidemann, F.G.H. & Salm, J.F.S. (2014). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise* (3ª.ed.) Brasília: Universidade de Brasília.
- Hermann Júnior, F (1978). *Contabilidade superior: teoria econômica da contabilidade*. São Paulo, Atlas.
- Hodgson, G. M. (1994). *Institucionalism, “Old” and “New”*. In: Hodgson, Geoffrey; Samuels, Warren; Tool, Marc (ed.) The Elgar Companion to Institutional Evolutionary Economics, I. Aldershot: Edward Elgar, 397-402.
- Hodgson, G. M. (1998). *Introduction - Cambridge Journal of Economics*, Vol. 22, N. 4, July.
- Hodgson, G. M. (2005). *Institutions and Economic Development: Constraining, Enabling and Reconstituting*. In: Dymski, G. and De Paula, S. - Reimagining Growth, Zed Books.
- Hodgson, G. M. (2006). *What Are Institutions?* (JEI)- journal of economic issues Vol. XL N. 1 March.

- Hodgson, G. M. (1997). *Economia e Evolução: o regresso da vida à teoria económica*. Oeiras: Celta.
- Hodgson, G. M. (2000). *What Is the Essence of Institutional Economics?*, Journal of Economic Issues, 34:2, 317-329.
- Holanda, N. (1993). *A Crise Gerencial do Estado Brasileiro*. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). Brasil: A Superação da Crise. São Paulo: Nobel.
- Hood, C. (1995). *The "new public management" in the 1980s: variations on a theme*. Accounting, Organizations and Society, v. 20, n. 2/3, p. 93-109.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). *Unravelling the Central State, but how? Types of Multi-level Governance*. American Political Science Review, vol.97, n.2, p.233- 243, maio.
- Immergut, E. (1998). *The Substantive Core of the New Institutionalism*. Politics and Society 26 (1), 5-34.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM. (2016). *Manual do prefeito* [livro eletrônico] / coordenação técnica Marcos Flávio R. Gonçalves. 15. ed. rev. atual. - Rio de Janeiro: IBAM,214p.
- Jacques, F. V. S., Vicente, E. F. R., & Ensslin, S. R. (2013). *Indicadores de Governança no setor Público: bibliometria em artigos internacionais*. In. Anais... Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria, XXV, Anais. Lisboa: Iscal.
- Jessop, B. (2011). *Metagovernance*. In: Bevir, M. (org.). The Sage Handbook of Governance. Londres: SAGE Publications.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2008). *Governance indicators: where are we, where should we be going?* The World Bank Research Observer, v. 23, n. 1, p. 1- 30.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2006). *Governance matters V: aggregate and individual governance indicators for 1996- 2005*. In: WORLD BANK. Policy research working paper 4012, set.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2007). *Governance matters VI: aggregate and individual governance indicators 1996- 2006*. In: WORLD BANK. Policy research working paper 4280, jul.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2008). *Governance matters VII: aggregate and individual governance indicators 1996-2007*. In: WORLD BANK. Policy research working paper 4654.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). *Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators 1996-2008*. In: WORLD BANK. Policy research working paper 4978, jun.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. (1999). *Governance matters*. In: WORLD BANK. Policy research working paper 2196.

- Keinert, T. M. Mezzomo. (2000). *Administração Pública no Brasil*. Crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume, Fapesp.
- Kitthananan, A. 2006. *Conceptualizing governance: a review*. *Journal of Societal e Social Policy*, 5(3):1-19.
- Kjær, A.M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kohama, H. (2000). *Balanços públicos: teoria e prática*. 2 ed. São Paulo: Atlas.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage Publications, 288 p.
- Kopits, G., & Symansky, S. (1988). *Transparency in government operations*. *International Monetary Fund*, (Occasional Paper, n. 158).
- Kopric', I. (2012). *Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe*. *Croatian and Comparative Public Administration*. 12(4): 1175-1196.
- Lapsley, I., & Arnaboldi, M. (2009). *On the Implementation of Accrual Accounting: A Study of Conflict and Ambiguity*. *European Accounting Review*, 18(4), 809- 836.
- Lei Complementar n 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm.
- Lei n 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.
- Lei n 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm.
- Lei n 9.755, de 16 de dezembro de 1998. *Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9755.htm.
- Leite, C. K. S. (2005). *O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.
- Leloup, L. T. & Moreland, W. B. (1978). *Agency Strategies and Executive Review: The Hidden Politics of Budgeting*. In: *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 3 (May – Jun.), pp. 232- 239 Published by: Wiley on behalf of the American Society for Public Administration Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/975675>.

- Levi-Faur, D. (2012). *From “big government” to “big governance”?* In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). e *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lewis, W. A. (1969). *O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra*. Reimpresso em AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P. (eds.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense.
- Lima Jr., O. B. (1998). *As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos*. *Revista do Serviço Público*, 49(2).
- Lima, S. C. L., & Muniz, J.A.M. (2016). *Contabilidade pública: análise financeira governamental*. São Paulo: Atlas.
- Lima, S. C., & Diniz, J. A. (2016). *Contabilidade Pública: Análise Financeira Governamental*. 1ª ed. São Paulo: Atlas.
- Lindblom, C. E. (2014). *Muddling through: a ciência da decisão incremental*. In: *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*/ Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm. Orgs. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3ª Edição.
- Lopes, A. S. (2001). *Desenvolvimento Regional*, 5ª. Edição, F. C. Gulbenkian, Lisboa.
- López, R.G.L., & Moreno, M.G.M. (2010). *La gestión para resultado em el desarrollo: avances y desafios em América Latian y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. BID.
- Lopreato, F. L. C. L. (2002). *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: UNESP.
- Lora, E. (2007). *The State of State Reform in Latin America*. Edited by Eduardo Lora. Inter-american Development Bank. a copublication of Stanford Economics and Finance, an imprint of stanford university press, and the World Bank.
- Lourau, R. (1994). *El análisis institucional*, Buenos Aires, Argentina, Amorrurtu.
- Loureiro, M. R., & Abrucio, F. L. (2004). *Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente*. *Revista de Economia Política*, vol. 24, no 1 (93), janeiro-março.
- Lowndes, V. (2010). *The Institutional Approach*. *Theory and Methods in Political Science*, editado por G. Stoker, D. Marsh, 60-79. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lüder, K. (2001). *Research in Comparative Governmental Accounting over the Last Decade – Achievements and Problems*. 7 th CIGAR Conference. Valencia, Spain, 14- 15 june. 30 p.(Disponível em: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-1-4757-5504-6_1.pdf).
- Lustosa-da-Costa, F. (2010). *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica ao paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: FGV.

Machado Júnior, J. T. (1967). *A experiência brasileira em orçamento-programa: uma primeira visão*. Revista de Administração Pública, 1(1), pp. 145- 172.

Machado Júnior, J. T., & Reis, H. C. (2002). *A Lei 4.320 comentada*. 30. ed. Rio de Janeiro: Ibam.

Mahoney, J. (2000). *Path Dependence in Historical Sociology*. Disponível em: <http://www.resalliance.org/file.php?id=4813&name=1202765739_mahoney_2000_path_dependence.pdf>.

Mahoney, J. (2001). *Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective*. Studies in Comparative International Development. v. 36, n. 1, p. 111- 141.

Mahoney, J. (2001). *Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTAFRSMESD/Resources/1729402-1150389437293/Path_Dependent_Explanations_Mahoney.pdf>.

Mahoney, J., Thelen, K. (2010). *A theory of gradual institutional change*. Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power, v. 1.

Mahoney, J., y Schensul, D. (2006). *Historical Context and Path Dependence*. En Goodin, Robert E. y Charles Tilly (ed.). The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 454-471.

Maia, J. N. B., & Botelho, D. C. (2017). *Gestão governamental no Ceará, 1979-2014: da crise de 1986 ao ajuste fiscal e reforma do Estado*. Expressão Gráfica e Editora, Fortaleza-Ce.

Mainwaring, S. (1997). *Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil*. In: Mainwaring, S. & Shugart, M. (eds.). Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge (UK): Cambridge University.

Mare (2005). *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado*. In: Bresser. Pereira, Luis Carlos; Spink, Peter (Org.). Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV. Mare, n.1, Brasília.

Mare. (2000). *A reforma gerencial do Estado de 1995*. Revista de Administração Pública, v.34, n.4, p. 7- 26.

Marks, G. (1993). *Structural policy and multi- level governance in the EC*, in: A. Cafruny and G. Rosenthal (eds), The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond, Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 391–411.

Marques Leite, M. (2011). *20 Anos de Padronização de Orçamentos e Balanços na Administração Pública Brasileira. Análise Econômica*. Ano 2, nº 3. Porto Alegre. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/viewFile/10206/5946>> Acesso em: 11 de jan.

Marques, M.C.C. (2002). *Prestação de Contas no Setor Público*. Lisboa: DisLivro.

- Martner, G. (1969). *Planificación y presupuesto por programas*. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Editora Siglo XXI, México.
- Matthews, R.C.O. (1986). *The Economics of Institutions and the Sources of Economic Growth*. *Economic Journal*, 96, (diciembre), pp. 903-918.
- Mayntz, R. (2001). *Common Goods and Governance*. In: Heritier, A. (Org.). *Common goods. Reinventing European and International governance*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, p.15- 27.
- Mendonça, M. J., & Medrano, L. A. T. (2015). *Aplicação do modelo fatorial dinâmico para previsão da receita tributária no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, n. 2064).
- Mendonça, M. J., Santos, C. H., & Martins, T. G. (2009). *Aplicação de um modelo fatorial dinâmico para previsão da arrecadação tributária no Brasil*. Ipea. (Texto para Discussão, n. 1453).
- Meneguín, F. B., & Bugarin, M. S. (2001). *Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos*. *Economia Aplicada*, v. 5, n. 3, p. 600- 622.
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks, and markets: The feasibility of designing and managing governance style combinations*. Netherlands, Heidelberg.
- Monteiro, J. V. (2000). *As regras do jogo: o Plano Real, 1997- 2000*. Rio de Janeiro: FGV.
- Monteiro, J. V. (2004). *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: FGV.
- Monteiro, J. V. (2006). *A Conjuntura das Escolhas Públicas*. *Revista de Administração Pública*, 40(5), pp. 945- 58.
- Monteiro, J. V. (2007). *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: FGV.
- Moore, M. H. (1995). *Criando valor público – gestão estratégica no governo*. Rio de Janeiro: Uniletras.
- Mora, M. (2016). *Evolução recente da dívida estadual*. (texto para Discussão n. 2185 março/2016). IPEA.
- Mora, M. M. & Giambiagi, F. G. (2005). *Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal*. texto para discussão nº 1142). Rio de Janeiro: IPEA.
- Moraes, D. (2012). *O velho Graça: uma biografia de Graciliano Ramos*. São Paulo: Boitempo.
- Morin, E. (2007). *Introdução ao pensamento complexo*. 3. ed. Porto Alegre: Sulina.

- Mozzicafreddo, J. (2017). *Como Tornar a Administração Pública um Serviço Público no Contexto de Estados e Sociedades Complexas*. Estudos de Administração e Sociedade. V.2, N.2. 19–46. Disponível em: <http://www.revistaeas.uff.br/>.
- Musgrave, R. A. (1974). *Teoria das finanças públicas*. São Paulo: Atlas.
- Nabais, J. C. N. (2012). *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra: Almedina.
- Nakaguma, M. N. & Bender, S. B. (2006). *A Emenda da Reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986- 2002)*. Economia Aplicada, v. 10, n. 3, p. 377- 397, julho-setembro.
- Nakaguma, M. N. (2006). *Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro*. Dissertação (mestrado) — Instituto de Pesquisas Econômicas, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.
- Nakano, Y., & Bresser-Pereira, L. C. (1986). Efeitos do plano de estabilização econômica do governo sobre o ensino e a prática da administração: primeira sessão. *Revista de Administração de Empresas*, 26(3), 7-17. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901986000300002>.
- Nascimento, K. (2016). *Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira*. *Revista de Administração Pública*. vol.50 no.2 Rio de Janeiro.
- Neduziak, L. C. R., & Correia, F. M. C. (2017). *Alocação dos gastos públicos e crescimento econômico: um estudo em painel para os Estados brasileiros*. *Revista de Administração Pública*, (51)4, p. 616- 632.
- Nitti, F. S. (1937). *Princípios da ciência das finanças*. 2. v. Trad. de Machado, C. Rio de Janeiro: Atena.
- Norris, P. (2011). *Measuring Governance*. In: Bevir, M. (org.). *The Sage Handbook of Governance*. Londres: SAGE Publications.
- North, D. C. N. (2018). *Instituições, Mudanças Institucional e Desempenho econômico*. (tradução Alexandre Morales). São Paulo: Três Estrela.
- North, D.C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton.
- North, D.C. (1990a). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D.C. (1990b). *A Transaction Cost Theory of Politics*. *Journal of Theoretical Politics*, 2, núm. 4, pp. 355-367.
- North, D.C. (1992). *Institutions, Ideology, and Economic Performance*. *Cato Journal*. N.3-477. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/>.

Oakerson, R. J. (2004). *The Study of Metropolitan Governance*. In Richard Feiock (ed.) *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Oakerson, R. J., & Roger B. Parks. (2011). *The Study of Local Public Economies: MultiOrganizational, Multi- Level Institutional Analysis and Development*. *Policy Studies Journal* 39(1): 147- 167.

OCDE/CAF/CEPAL. (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo*. Éditions OCDE, Paris (https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43513/1/LEO2018_es.pdf).

Oliveira, W.O. (2013). *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. (vol.1, prefácio de Gilmar Mendes) Belo Horizonte: Fórum.

Olson, M. O. (2015). *A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*. (tradução Fábio Fernandez) São Paulo: Universidade de São Paulo.

Orair, R. O. (2016). *Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal*. Brasília: Ipea, (Texto para Discussão, n. 2215).

Orair, R.O., & Siqueira, F. F. (2018). *Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal*. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 3 (64), p. 939-969, setembro-dezembro.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. [s.d]. *Policy framework on sound public governance: draft annotated outline*. Paris: OCDE, [s.d.]. Versão preliminar.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. (2002). *Public sector transparency and accountability: making it happen*. Paris: OCDE Publishing. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-sector-transparency-and-accountability_9789264176287-en#page1>.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. (2010). *Avaliação da gestão de recursos humanos no governo – relatório da OCDE: Brasil*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt#page1>.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. (2011a). *Policy framework for investment user's toolkit*. Paris: OECD, Disponível em: <<http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf>>.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. (2011b). *Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira*: OCDE Publishing, Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>>.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. (2012). *OECD integrity review of Brazil: managing risks for a cleaner public service*. Paris: OECD

Publishing, Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/brazil-oecd-integrity-review_9789264119321-en#page1>.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. (2017a). *Multi-level governance reforms: overview of OECD country experiences*. Paris: OECD Publishing, Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en#page29>.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. (2017b). *Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública*. Paris: OECD Publishing, Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>.

Organization for Economic Cooperation and Development. (2008). *From Open to Inclusive: Building Citizen-centered Policy and Services*. Retrieved January 2, 2009 from [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000E9A/\\$FILE/JT03243619.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000E9A/$FILE/JT03243619.PDF)

Orozco, O. G. (2000). *Teoría Administrativa del Estado*. Oxford University Press, Mexico-DF(https://www.academia.edu/37089214/teoria_administrativa_del_estado-Omar_guerrero_Orozco.pdf).

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Nova Iorque: Plume.

Osborne, S. (2010). *The New Public Governance?* Public Management Review 8(3): 377–387.(ed.). The New Public Governance? London: Routledge.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. UK, Cambridge University Press. Disponível em: https://wtf.tw/ref/ostrom_1990.pdf. Acesso em: 27/05/2019.

Ostrom, V. T., Charles, M. & Warren, R. (1961). *The Organization of Governments in Metropolitan Areas*. American Political Science Review 55: 831- 842.

Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). *Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration*. Public Administration Review 31(2): 203- 216.

Pares, A., & Valle, B. (2006). *A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios*. In: GIACOMONI, James; Pagnussat, José Luiz (org.). Planejamento e orçamento. (v. 1). Brasília: Enap.

Paula, A. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV.

Payne, J. M., Zovatto, D, Díaz, M. M., Jarquín, E, & Carrillo, F. (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, DC: Inter-American Development Bank and International IDEA.

- Pedrosa, A. C. O. & Magdalena, P. C. (2011). *Contratualização de Resultados: Uma Ideia, Vários Caminhos*. EnANPAD. XXXV Encontro, Rio de Janeiro (Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2489.pdf>).
- Peters, G. B. (2007). *Performance Management in the Nordic Countries*, Artigo preparado para a Conferência Annual RAKO, Lidingö, Suécia, Setembro 11.
- Peters, G. B. (2014). *The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration*. London: Routledge.
- Peters, G. B. (1991). *The politics of taxation: a comparative perspective*. Cambridge: Black Well.
- Peters, G. B. (1996). *Gestionando um Estado vaziado*. In: Brugué, Q.; Subirats, J. (Orgs.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto de Administración Pública, p. 403-418.
- Peters, G. B. (1997). *Policy transfers between governments: the diffusion of administrative reform*. *West European Politics*, Vol. 20, n. 4.
- Peters, G. B. (2003). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política, Barcelona*, España Gedisa.
- Peters, G. B. (2011). *Governance responses to the fiscal crisis: comparative Perspectives*. *Public Money & Management*, 31(1), pp. 75-80.
- Peters, G. B., & Pierre, J. (2010). *Introdução à edição brasileira*. In: Peters, G.; Pierre, J. (Orgs.). *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: UNESP, Brasília: ENAP.
- Petrei, A. H. (1997). *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*. (Con la colaboración de Romeo E. Petrei.) Banco Interamericano de Desarrollo.
- Piancastelli, M., & Boueri, R. (2008). *Dívida dos estados 10 anos depois*. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1366).
- Piancastelli, M., Miranda, R. B., & Vasconcelos, J. R. (2004) *Esforço fiscal dos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Ipea, 2004. (Texto para Discussão, n. 1045).
- Pierre, J., & Peters, G. B. (2016). *Governance and comparative politics*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Pierson, P. & Skocpol, T. (2004). *Historical institutionalism in contemporary political science*, en Katznelson, Ira y Helen V. Miller (eds.), *Political Science: State of the Discipline*, New York, W. W. Norton & Company, pp. 693-721.
- Pinto, A. C., Santos, P.G., & Melo, E. (2014) T.J. *Gestão Orçamental & Contabilidade Pública*. Lisboa: ATF Edições Técnicas.
- Pio, C. (2001). *A construção política da economia de mercado no Brasil: estabilização e abertura comercial (1985- 95)*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ.

- Pio, C. (2001). *A estabilização heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS). Vol. 16 N. 46 junho.
- Pollitt, C & Hupe, P. (2009). *Talking governance: the role of magic concepts*. Paper to be presented in the EGPA Study Group on Performance in the Public Sector, at the 2009 conference of the European Group for Public Administration, Saint Julian's, Malta, September 2-5. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Christopher_Pollitt2/publication/228991831.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2002). *Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional*. Revista do Serviço Público, v. 53, n. 3, p. 5-30.
- Ponsard, C. (1956). *Histoire des Théories e Économiques Spatiales*. Préface d'E. James. In: Revue économique, volume 12, n. 3.
- Poterba, J. M. (1996). *Do budget rules work?* Cambridge, Massachusetts: NBER. (Working Paper, n. 5.550).
- Praag, M. V. (1999). *Some Classic Views of Entrepreneurship*. The Economist, Volume 147, nº3.
- Prado, S. (2003). *Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira*. in: Rezende, F.; Oliveira, F.A.de (orgs), 2003, Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.
- Prado, S. (2016). *Desafios e Perspectivas Para o Federalismo Fiscal Brasileiro*. In: Federalismo fiscal Brasil-Alemanha. Orgs. Ceázar Cunha Campos e Gilmar Mendes. Fundação Geulio Vargas-FGV e IDP.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley, University of California Press.
- Putnam, R. (1995). *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. Journal of Democracy, 6: 1, jan. 65- 78.
- Putnam, R. (1996). *Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, tradução de Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Ramos, G. (1966). *Estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Ramos, G. (2013). *Garranchos: textos inéditos de Graciliano Ramos*. Organização Thiago Mia Salla. Rio de Janeiro: Record, p. 111.
- Ramos, G. (2013). *Relatórios de Graciliano Ramos publicados no Diário Oficial*. Maceió: Imprensa Oficial Graciliano Ramos.

Ravelli, F. (2006). *Spatial interactions among governments*. In: Ehtisham Ahmad e Giorgio Brosio(eds), *Handbook of fiscal federalismo*. Edward Elgar, pp.106-130.

Razali, N. M., & Wah, Y. B. (2011). *Power comparisons of Shapiro- Wilk, Kolmogorov-Smirnov, Lilliefors and Anderson-Darling tests*. *Journal of Statistical Modeling and Analytics*, 2(1), 21- 33.

Reis, J. (2009). *Ensaio de Economia Impura*. Coimbra: Edições Almedina/CES.

Resolução n.º 43, de 21 de dezembro de 2001. *Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do distrito federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e da outras providências*. Recuperado de <https://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=582604>.

Resolução n.º 78, de 01 de julho de 1998. *Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências*. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1998/resolucao-78-1-julho-1998-365884-norma-pl.html>.

Rezende, F. (1999). *Administrative reform, permanent failure, and the problem of external support: MARE and the reform of the state apparatus in Brasil*. Tese de doutorado, Ithaca, Nova York, Cornell University.

Rezende, F. (2002). *O dilema do Controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais*. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 3, p. 53- 77.

Rezende, F. (2004). *Por que falham as reformas administrativas*. Rio de Janeiro: FGV.

Rezende, F. (2010). *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução* / Fernando Rezende. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2010. (Texto para Discussão, 4). 69p.

Rezende, F. (2011). *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminho para reconstrução*. In: A Reinvenção do planejamento governamental no Brasil. José Celso Cardoso Jr. (Org.). Brasília, IPEA.

Rezende, F. (2012). *Reforma fiscal e equidade social*. Rio de Janeiro: Editora FGV.144p.

Rezende, F. (org). (2013). *O Federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Rezende, F., & Cunha, A.C. (2013). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV.

Rezende, M. L., Rosallem, V., Mendes de Sousa, L., & Santana de Oliveira, P.H. (2018). *Análise bibliométrica sobre governança nos estudos organizacionais brasileiros*. *Enciclopédia biosfera, centro científico conhecer - Goiânia*, v.15 n.27; p.1474.

- Rocha, B., & Rocha, F. (2008). *Consolidação fiscal nos Estados brasileiros: uma análise de duração*. Nova Economia, v. 18, n. 2, p. 193- 223.
- Rocha, J. (2001), “As Relações entre o Poder Político e os Funcionários”, Comunicação nos Colóquios sobre o Estatuto dos Funcionários Municipais, junho, Lisboa, CEDREL.
- Rodrigues, A. M. A., & Vidal, M. Brito. (2014). *A contabilidade pública e sua relevância social*. 17º Congresso Brasileiro de Contabilidade, CFC, Pará, Anais..
- Rodrik, D. (2000). *Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them*. Studies in Comparative Development 35 (3): 3–29.
- Rogoff, K. (1990). *Equilibrium political budget cycles*. The American Economic Review, v. 80, n. 1, p. 21- 36.
- Rogoff, K., Silbert, A. (1988). *Elections and macroeconomic policy cycles*. The Review of Economic Studies, v. 55, n. 1, p. 1- 16.
- Rostow, W. W. (1969). *A decolagem para o desenvolvimento auto-sustentado*. Reimpresso em Agarwala, A. N. e Singh, S. P. (eds.). A economia do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense.
- Ruiz, A. G. (2000). *New public management and its accounting implications: some references to recent developments in Spanish local authorities*. In: Caperchione, Eugenio; Mussari, Riccardo (Orgs.). Comparative issues in local government accounting. Norwell: Kluwer Academic.
- Rutherford, M. (1994). *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism (Historical Perspectives on Modern Economics)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rutherford, M. (2001). *Institutional Economics: Then and Now* Journal of Economic Perspectives—Volume 15, Number 3—Summer—Pages 173–194.
- Rutherford, M. (2010). *Institutions in Economics*, Cambridge University Press, Publisher: Cambridge University Press Online publication date: January 2010. Print publication year: 1994. Online ISBN: 9780511625879 DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625879>.
- Sá, A. L. (1997). *História Geral e das Doutrinas da Contabilidade*. São Paulo: Atlas.
- Scartascini, C., Cruz, C., & Keefer, P. (2018). *The Database of Political Institutions*. Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. & Weber, A. (2012). *Fiscal rules in response to the crisis: Toward the “Next- Generation” rules*. International Monetary Fund [IMF] Working Paper. Julho.
- Scheers, B., Sterck, M., & Bouckaert, G. (2005). *Lessons from Australian and British reforms in results-oriented financial management*. OECD Journal on Budgeting, Paris, v. 5, n. 2.

Schick, A. (1966). *The Road to PPB: The Stages of Budget Reform*. Public Administration Review, Vol. 26, no. 4 (Dec.), pp. 243- 258. Disponível em (https://blog-pfm.imf.org/files/the- road- to- ppb_ - the- stages- of- budget- reform.pdf).

Schick, A. (1976). *O PPB e o orçamento incremental* - Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, promovido pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas, de 27 a 30 de maio de 1975. Revista de Administração Pública Administração, 10(2), pp. 65- 84.

Schick, Allen. (2000). Conflict and resolution in federal budgeting. In: _____. The federal budget: politics, policy, process. Washington: Brookings Institution Press. Cap. 1, pp.1-7.

-Schick, Allen. (2006). Conflitos e soluções no orçamento federal. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.).Planejamento e Orçamento Governamental. Brasília: ENAP, p. 77-87. (Coletânea, v. 2).

Schick, A. (2003). *The role of fiscal rules in budgeting*. OECD Journal on Budgeting, 3 (3): 7- 34.

Schick, A. (2004). *Fiscal Institutions versus Political Will*, in G.F. Kopits (ed.),Rules-based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis, and Prospects, London, Palgrave Macmillan.

Schick, A. (2009). Budgeting for Fiscal Space. OECD Journal on Budgeting, Volume 2009/2, 2009.

Schick, A. (2010). *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilizing Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*. OECD Journal on Budgeting, 10 (2): 1- 18.

Schick, A. (2014a). *Budgetary Principles and Practices*. OECD: Jerusalem, Israel.

Schick, A. (2014b). *Reflections on OECD's Draft Principles of Budgetary Governance*. OECD: Berlin.

Schutz, A. (2012). *Sobre fenomenologia e relações sociais*. Edição e organização de Helmut T. R. Wagner. Tradução de Raquel Weiss. Petrópolis (RJ): Vozes, (Coleção Sociologia).

Secretaria do Planejamento, Ministério do Planejamento [Seplan/MP]. (2015). *Planejamento plurianual do Governo Federal*. Brasília, DF.

Secretaria do Tesouro Nacional [STN]. (2017). *Manual de contabilidade aplicada ao setor público: exercício*.

Sen, A. K. (2018). *Escolha coletiva e bem-estar social*. Edições Almedina, Coimbra.

Sen, A. K. (1999). *Development as Freedom*. New York: Knopf. Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey. 1992. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Serra, J. (1989). *A Constituição e o gasto público. Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Ipea, n. 1, p. 93- 106, jun.

Serra, J., & Afonso, J. R. R. (1999). *O Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez.

Shah, A. (1994). *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*. Washington: The World Bank. (Policy and research series, n.23).

Shah, A., & Boadway, R. (2009). *Intergovernmental fiscal transfers principles and practice*. Washington, DC.: World Bank.

Silva, A. C. R. (2006). *Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade*. 2. ed. São Paulo: Atlas.

Silva, B. (1960). *Taylor e Fayol*. Cadernos de Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP). Fundação Getúlio Vargas (FGV). https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11988/44_000020845.pdf

Silvestre, H. C. S. & Araújo, J. F. F. E. A. (2013). *Coletânia em administração pública*. Lisboa: Escolar.

Silvestre, H. C. S. (2010). *Gestão Pública: modelos de prestação no serviço público*. Lisboa: Escolar.

Sørensen, E. (2012). *Governance and innovation in the public sector*. In: LEVI- FAUR, D. (Ed.). Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press.

Souza, C. (2002). *Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização*. Ciência e Saúde Coletiva, v.7, n.3, pp.431- 442.

Souza, C. (2003). *Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político*. Lua Nova, 59, p.137- 159.

Souza, C. (2005). *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n.24, p.105- 121.

Stein, E., Mariano Tommasi, K. E., Eduardo, L., & Mark Payne (coordinators). (2005). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, Report*. Washington, DC: Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Stein, M., & Turkewitsch, L. (2008). *The Concept of Multi- level Governance in Studies of Federalism*. In: International Political Science Association (IPSA) International Conference “International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives”, 2 Maio. Montreal. Anais. Montreal: IPSA.

Stein, M., & Turkewitsch, L. (2010). *Multilevel Governance and Federalism: Closely Linked or Incompatible Concepts?* IPSA/AISP Participation, Montreal, v.34, n.2, p.3- 5, Out.

- Sterck, M., Conings, V., & Bouckaert, G. (2005). *Linking budgeting and accounting innovation - An international comparison*. In: Lande, Evelyne; Scheid, Jean-Claude (Eds.). *Accounting reform in the public sector: mimicry, fad or necessity*. Poitiers: Expert Comptable Media.
- Stiglitz, J. E. & Greenwald, B. C. (2017). *Por uma Sociedade de Aprendizagem*. Bertrand, Lisboa.
- Stiglitz, J. E., & Greenwald, B. C. (1989). *El papel económico del Estado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Stoker, G. (2000). *Urban political science and the challenge of urban governance*. In: Pierre, J. (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, p. 91-109.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change and Advanced Political Economies*: Oxford University Press, cap. 1.
- Swianiewicz, P. (2010). *If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution?* East European perspective, *Local Government Studies*, 36(2): 183-203.
- Swianiewicz, P. (2010). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Open Society Institute.
- Tanzi, V. (1997). *Questões de coordenação das políticas fiscais*. Finanças e Desenvolvimento. Washington: FMI/BancoMundial, v. 8, n. 24, dez. 1988.
- Tanzi, V. (1997). *The Changing Role of the State: A Historical Perspective*. (Working Paper, núm. 114). International Monetary Fund.
- Tanzi, V. (2011). *Sistemas fiscales en la OCDE: evolución reciente, competencia y convergencia*. Papeles de economía española, n. 125/126, 2010. issn: 0210-9107. «claves actuales de la fiscalidad del futuro»
- Tanzi, V., & Zee, H.H. (1997). *Fiscal Policy and Long Run Growth*, *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 44, núm. 2, (junho), pp. 179-209.
- Tavares, A. F., & Rodrigues, M. (2013). *Inter municipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action Framework*. (<https://ecpr.eu/.../9ea06ff7-cb78-4a31-a397-f84cd9edf915>).
- Tavares, A. F., & Rodrigues, M. (2015). *The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Sub-City Governments*. *Local Government Studies*, 41(6), 956-976.
- Ter-Minassian, T. (1997). *Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview*. In. Ter-Minassian, T. *Fiscal federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, p. 3-24.

Ter-Minassian, T. (1999). *Decentralization and macroeconomic management*. In: Fukusaku, K.; Mello Jr., L. R. de. *Fiscal decentralization in emerging economies: Governance Issues*. Paris: Oecd. p. 55-65.

Ter-Minassian, T. (2007). *Fiscal rules for subnational governments: can they promote fiscal discipline?* OECD Journal on Budgeting, 6(3).

Ter-Minassian, T., y Mello, L. de. (2016). *Intergovernmental Fiscal Cooperation: International Experiences and Possible Lessons for Brazil*. Nota técnica del BID no. 1048. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Tiebout, C. A. (1956). *Pure Theory of Public Expenditures*. Journal of Political Economy, v. 64, .p. 416- 424, oct.

Tilly, C. (1996). *Coerção, Capital e Estados Europeus* / Charles Tilly; (tradução Geraldo Gerson de Souza). - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,. - (Clássicos; 7).

Toboso, F., & Compés, R. (2003). *Nuevas tendencias analíticas en el ámbito de la nueva economía institucional. La incorporación de los aspectos distributivos*, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, vol. 0(280), pages 637-671, octubre.

Torres, L. (2004). *Accounting and accountability: recent developments in government financial information systems*. Public Administration and Development, 24 (5), p. 447- 456.

Tratado da União Europeia(1992). Tratado de Maastricht, 29 jul. 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific [UN- ESCAP]. (2009). *What is Good Governance?* United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). Recuperado em: <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>.

Veblen, T. (1983). *A Teoria da Classe Ociosa*. Coleção Os Economistas. Editora Abril Cultural. São Paulo.

Viana, C. R. (1955). *Teoria geral da contabilidade*. Porto Alegre: Sulina.

Wahrlich, B. (1974). *Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente*. Revista de Administração Pública, 8, pp. 27- 75.

Wahrlich, B. (1975). *O Governo Provisório de 1930 e a reforma administrativa*. Revista de Administração Pública, 9(4), pp. 5- 68.

Wahrlich, B. (1983). *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

Wahrlich, B. (1984). *A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas: uma apreciação geral*. Revista de Administração Pública, 18(1), pp. 49- 59.

- Weber, M. (1978). *Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal*. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, p. 15-28.
- Weber, M. (1999). *Sociologia*. Organizado por Gabriel Cohn. 7.ed. São Paulo: Ática, (Grandes Cientistas Sociais, 13).
- Weder, O. (2013). *Curso de Responsabilidade Fiscal. Direito, Orçamento e Finanças Públicas*. Volume I. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- Weder, O. (2013). *Curso de Responsabilidade Fiscal. Direito, Orçamento e Finanças Públicas*. Volume I. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- Weiss, T. G. (2000). *Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges*. *Third World Quarterly*, 21(5), p. 795- 814.
- Wildavsky, A. (1961). *Political implications of budgetary reform*. *Public Administration Review*, pp. 183- 190.
- Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: a comparative theory of budgeting processes*. Boston: Little Brown.
- Wildavsky, Aaron. (2003). *Controlling public expenditure: The theory of expenditure limitation*. *OECD Journal on Budgeting*. 2. 21-21.
- Wiley, N. F. (1983). *The congruence of Weber and Keynes*. In: *Sociological Theory*-vol.1(1983).pp 30-57.
- Williamson, O.E. (1974). *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.
- Williamson, O.E. (1985). *The Economics Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.
- Williamson, O.E. (1995). *The Institutions and Governance of Economic Development and Reform, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington DC: World Bank.
- Williamson, O.E. (1999). *The New Institutional Economics: Taking Stock/Looking ahead*, *ISNIE Newsletter*, vol. 2, núm. 2, pp.9-20.
- World Bank (2017). *Governance and the law. World Development Report. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*. NW, Washington, DC 20433.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

V.2 ANEXOS

V.2.1 Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto per capita, população residente e deflator nos anos de 1996-2015

Ano	Produto Interno Bruto					Produto Interno Bruto per capita			
	1 000 000 R\$		Variação em volume (%)	Deflator Variação anual (%)	População residente 1 000 hab. ^{a b}	R\$	Variação em volume (%)		
	Valores correntes	Preços do ano anterior				Valores correntes	Preços do ano anterior		
1996	854 764	721 586	2,2	18,5	163 768	5 219,36	4 406,15	0,7	
1997	952 089	883 782	3,4	7,7	166 187	5 729,02	5 317,99	1,9	
1998	1 002 351	955 308	0,3	4,9	168 606	5 944,92	5 665,91	(-) 1,1	
1999	1 087 710	1 007 041	0,5	8,0	171 029	6 359,80	5 888,13	(-) 1,0	
2000	1 199 092	1 135 439	4,4	5,6	173 447	6 913,29	6 546,30	2,9	
2001	1 315 755	1 215 758	1,4	8,2	175 895	7 480,36	6 911,86	(-) 0,0	
2002	1 488 787	1 355 932	3,1	9,8	178 288	8 350,46	7 605,29	1,7	
2003	1 717 950	1 505 772	1,1	14,1	180 627	9 511,01	8 336,34	(-) 0,2	
2004	1 957 751	1 816 904	5,8	7,8	182 913	10 703,18	9 933,16	4,4	
2005	2 170 585	2 020 441	3,2	7,4	185 144	11 723,74	10 912,79	2,0	

2006	2 409 450	2 256 583	4,0	6,8	187 322	12 862,63	12 046,56	2,8
2007	2 720 263	2 555 700	6,1	6,4	189 445	14 359,13	13 490,48	4,9
2008	3 109 803	2 858 838	5,1	8,8	191 514	16 238,03	14 927,60	4,0
2009	3 333 039	3 105 891	(-) 0,1	7,3	193 528	17 222,51	16 048,79	(-) 1,2
2010	3 885 847	3 583 958	7,5	8,4	195 488	19 877,66	18 333,38	6,5
2011	4 376 382	4 040 287	4,0	8,3	197 394	22 170,83	20 468,16	3,0
2012	4 814 760	4 460 460	1,9	7,9	199 245	24 165,05	22 386,84	1,0
2013	5 331 619	4 959 435	3,0	7,5	201 041	26 520,04	24 668,75	2,1
2014	5 778 953	5 358 488	0,5	7,8	202 783	28 498,23	26 424,76	(-) 0,4
2015	5 995 787	5 574 045	(-) 3,5	7,6	204 470	29 323,58	27 260,97	(-) 4,3

Nota. Fonte: Recuperado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

^a2000- 2014: População projetada para 1º de julho, série revisada.

^b1996- 1999: Retroprojeção da População do Brasil, por sexo e idade, para o período 2000- 1980.

V.2.2 Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto a preços correntes e dolarizado per capita, população residente e deflator - 2000-2017

Valores Totais					Per capita					
Período	Preços (R\$)	Correntes Em milhões de R\$ do último ano	Variação de o Percentu al Real	Preços correntes (Milhões de US\$) (1)	População (milhares)	Preços correntes (R\$)	Em R\$ do último ano	Variaç ão real	Preços Correntes (US\$) ^a	
2000	1 199 092 070 940,21	4 429 740,32	4,4	655 707	173 447	6 913,29	25 539,39	...	3 780,44	
2001	1 315 755 467 830,93	4 491 309,13	1,4	559 563	175 895	7 480,36	25 534,09	- 0,0	3 181,24	
2002	1 488 787 255 158,37	4 628 449,54	3,1	508 101	178 288	8 350,46	25 960,52	1,7	2 849,89	
2003	1 717 950 396 424,49	4 681 252,23	1,1	559 465	180 627	9 511,01	25 916,61	- 0,2	3 097,34	
2004	1 957 751 212 962,56	4 950 890,71	5,8	669 340	182 913	10 703,18	27 066,92	4,4	3 659,33	
2005	2 170 584 500 000,00	5 109 424,71	3,2	892 033	185 144	11 723,74	27 596,97	2,0	4 818,04	
2006	2 409 449 940 000,00	5 311 859,54	4,0	1 107 131	187 322	12 862,63	28 356,89	2,8	5 910,32	
2007	2 720 262 930 000,00	5 634 282,55	6,1	1 396 797	189 445	14 359,13	29 741,03	4,9	7 373,11	
2008	3 109 803 100 000,00	5 921 303,91	5,1	1 693 147	191 514	16 238,03	30 918,45	4,0	8 840,87	
2009	3 333 039 350 000,00	5 913 854,20	- 0,1	1 672 625	193 528	17 222,51	30 558,12	- 1,2	8 642,80	
2010	3 885 847 000 000,00	6 359 062,49	7,5	2 209 751	195 488	19 877,66	32 529,15	6,5	11 303,76	

2011	4 376 382 000 000,00	6 611 798,53	4,0	2 614 482	197 394	22 170,83	33 495,49	3,0	13 245,01
2012	4 814 760 000 000,00	6 738 822,82	1,9	2 463 549	199 245	24 165,05	33 821,83	1,0	12 364,44
2013	5 331 619 000 000,00	6 941 312,50	3,0	2 468 456	201 041	26 520,04	34 526,82	2,1	12 278,36
2014	5 778 953 000 000,00	6 976 293,64	0,5	2 454 846	202 783	28 498,23	34 402,78	- 0,4	12 105,79
2015	5 995 787 000 000,00	6 728 930,77	- 3,5	1 796 168	204 470	29 323,58	32 909,16	- 4,3	8 784,51
2016	6 259 227 789 921,02	6 495 927,03	- 3,5	1 797 234	206 102	30 369,57	31 518,03	- 4,2	8 720,12
2017	6 559 940 259 751,42	6 559 940,26	1,0	2 055 184	207 679	31 586,90	31 586,90	0,2	9 895,96

Nota. Fonte: Recuperado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

^aEstimativa do Banco Central.

V.2.3 Lista de interceptos e valores para construção das equações de regressão linear simples e múltiplas para os Estados

Lista de interceptos e valores para construção das equações de regressão linear simples e múltiplas para os Estados

AC	- 8,46E+08	1,48E+10	IEFPAC	-	-	-	-	-	-	0,617
AL	- 9,25E+09	2,14E+09	Dummy LRF	2,18E+10	IEFPAL	-	-	-	-	0,609
AM	- 1,08E+09	3,50E+09	Dummy LRF	-	-	-	-	-	-	0,652
AP	- 5,34E+09	8,84E+08	Dummy LRF	5,70E+09	LRFAP	1,73E+10	IEFPAP	-	-	0,731
BA	9,53E+09	9,45E+10	LRFBA	- 1,20E+11	Dummy PIBBA	-	-	-	-	0,967
CE	- 1,85E+10	5,72E+09	Dummy LRF	2,72E+10	IEFPCE	1,02E+00	INVCE	-	-	0,869
DF	2,15E+10	3,68E+10	LRFDF	- 7,55E+10	Dummy PIBDF	-	-	-	-	0,8
ES	- 2,06E+10	4,48E+11	Dummy PIBES	1,85E+10	LRFES	1,60E+09	Dummy LRF	-	-	0,931
GO	- 5,20E+10	1,15E+10	Dummy LRF	6,02E+10	IEFPGO	-	-	-	-	0,783

MA	- 1,50E+10	4,00E+10	IEFPMA	5,43E+10	Dummy PIBMA	9,83E- 01	INVMA	-	-	0,9
MG	- 1,14E+11	7,21E+11	Dummy PIBMG	7,18E+10	LRFMG	-	-	-	-	0,872
MS	- 2,16E+10	5,94E+10	Dummy PIBMS	1,38E+10	LRFMS	1,93E+10	IEFPMS	-	-	0,942
MT	- 9,76E+09	2,71E+10	LRFMT	8,05E+10	Dummy PIBMT	- 1,58E+10	IEFPMT	-	-	0,873
PA	- 3,80E+10	5,02E+10	Dummy PIBPA	2,69E+10	LRFPA	3,16E+10	IEFPPA	-	-	0,828
PB	- 1,01E+10	2,77E+09	Dummy LRF	2,21E+10	IEFPPB	-	-	-	-	0,849
PE	- 2,81E+10	1,01E+10	Dummy LRF	4,03E+10	IEFPPE	-	-	-	-	0,666
PI	- 7,40E+09	8,22E+09	IEFPPI	8,81E+09	LRFPI	8,48E+10	Dummy PIBPI	1,34E+00	INVPI	0,891
PR	9,66E+08	8,15E+09	Dummy LRF	-	-	-	-	-	-	0,436
RJ	1,61E+11	- 7,06E+11	Dummy PIBRJ	3,30E+00	LRFRJ	-	-	-	-	0,69

RN	- 2,53E+10	6,46E+10	IEFPRN	-	-	-	-	-	-	0,662
RO	6,85E+07	1,55E+09	Dummy LRF	-	-	-	-	-	-	0,493
RR	- 1,50E+09	8,21E+08	Dummy LRF	5,94E+09	IEFPRR	-	-	-	-	0,731
RS	5,37E+09	5,73E+10	LRFRS	- 1,86E+11	Dummy PIBRS	8,74E+10	IEFPRS	-	-	0,951
SC	- 5,10E+10	1,42E+11	Dummy PIBSC	3,13E+10	LRFSC	2,15E+10	IEFPSC	-	-	0,87
SE	4,98E+09	1,29E+10	LRFSE	- 1,44E+11	Dummy PIBSE	-	-	-	-	0,883
SP	8,90E+11	2,38E+11	LRFSP	- 1,54E+12	Dummy PIBSP	-	-	-	-	0,813
TO	-6,39E+09	1,59E+10	LRFTO	3,70E+10	Dummy PIBTO	-	-	-	-	0,961

V.3 GUIÃO DE QUESTÕES – ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS

Caro Presidente Edilberto Carlos Pontes Lima,

Convido-o a participar voluntariamente da pesquisa intitulada “A Lei de Responsabilidade Fiscal: O Processo de Formulação e seus Efeitos nos Estados Brasileiros”, que consiste na tese de doutorado em administração pública que desenvolvo no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade de Lisboa (ULisboa). A pesquisa tem como orientador e coorientador o Prof.º Doutor Ricardo Ramos Pinto e Prof.^a. Elisabete Reis de Carvalho, respectivamente.

O objetivo da investigação é descrever e analisar os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos estados brasileiros, considerando o contexto do enquadramento teórico da administração pública a partir das décadas de 90. Uma cópia da Tese com o resultado final do estudo será entregue ao ISCSP e demais instituições oficiais, bem como estarão em registos disponíveis na rede mundial de computadores.

A colaboração que, por este meio, lhe solicito consiste numa entrevista por escrito, cujo elenco de perguntas se encontra em anexo.

Agradeço, desde já, a sua colaboração, que deverá ser consentida, no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no final do questionário e, para qualquer contato que entenda necessário, disponibilizo o meu e-mail: cialdinialexandre@gmail.com

Atenciosamente,

Alexandre Sobreira Cialdini

Edilberto Carlos Pontes Lima, Graduado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestre na mesma área pela UFC (CAEN), Edilberto Pontes também é especialista em Políticas Públicas pela George Washington University (EUA). Na Câmara dos Deputados, foi consultor legislativo da área de Economia, de 2003 a 2007, e consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira, de 1999 a 2003. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre 1996 e 1999, onde também exerceu a função de coordenador adjunto da Coordenação de Finanças Públicas, biênio 1998-1999. Empossado em 25 de outubro de 2007 no cargo de auditor do TCE Ceará (mediante concurso público), foi escolhido pelo governador Cid Gomes para a vaga de conselheiro destinada ao quadro de auditores da Corte de Contas, assumindo o cargo em 18 de março de 2010. Ocupou o cargo de Vice-presidente de Tecnologia e Informática do Instituto Rui Barbosa (IRB) até dezembro de 2013. Foi corregedor do TCE Ceará no biênio 2012/2013 e vice-presidente da Corte de Contas no biênio 2014/2015. Foi reeleito presidente do TCE Ceará e Vice-Presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão do Instituto Rui Barbosa (IRB) para o biênio 2018/2019, tendo exercido os mesmos cargos no biênio 2016/2017. Edilberto Pontes foi professor de instituições como a Universidade de Brasília (UnB), a Fundação Getúlio Vargas (DF), o Instituto Serzedello Corrêa (TCU), o Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor) e Senado Federal (Unilegis). Entre suas obras, estão Regras Fiscais: Teoria e Evidência (2005), Curso de Finanças Públicas – Uma abordagem Contemporânea (2015).

01 O senhor está no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, desde 2007. Todavia, o Senhor já tinha larga experiência com administração pública, seja no IPEA, como técnico de planejamento ou como consultor legislativo, na Câmara dos Deputados. Portanto, nessa trajetória o Senhor teve oportunidade de estar presente e analisar todo o processo de gestação da LRF, passando por discussão, aprovação, execução e controle da Lei de Responsabilidade Fiscal(LRF), que foi editada pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e aprimorada, no conteúdo de transparência e acesso à informação , pelo ex- presidente Lula.

1.1 Qual análise o Senhor realiza nessa trajetória da LRF?

Não sou dos mais entusiastas. Acho que a lei não conseguiu cumprir a promessa de equilíbrio intertemporal do orçamento. Na maior parte dos Estados e Municípios - e mesmo na União - as interpretações flexibilizadoras acabaram por prevalecer. Foi o caso dos gastos de pessoal, das isenções fiscais etc. Uma evidência é o desequilíbrio fiscal dos últimos anos em todas as esferas de governo. É claro que há aspectos positivos também: limites de endividamento público, maior debate sobre finanças públicas, exigências de demonstrativos (RGF, RREO) etc. Acho pouco para a expectativa que havia.

1.2 Quais as principais dificuldades encontradas pelos Tribunais de Contas à época para harmonizar as interpretações da LRF, inclusive para o TCE informar sobre diversos dispositivos que para decisórios e Governadores à época eram completamente inovadores?

Eu não estava no TCE em 2000. Só cheguei em 2007. Em todo caso, até hoje há muitas diferenças de tratamento e de interpretação entre os TCs. E temos modificado ao longo do tempo a forma de apresentação de alguns demonstrativos. A harmonização de interpretações permanece uma questão aberta, mesmo depois de 18 anos.

02 A LRF, como lei que regulamentou o Capítulo – das Finanças Públicas chega a maioria com 18 e integra a segunda geração de fiscal rules, que definiu um regramento avançado e inovador regulamentando parte do capítulo – das Finanças Públicas. A Lei trouxe um conjunto de inovações para ação planejada, o controle das contas governamentais e a transparência, que fizeram parte de um arcabouço o qual contemplou os três níveis de governo e seus poderes constituídos.

2.1 Dentre as inovações e, considerando que o senhor exerce a presidência do TCE desde 2016 – ou seja, atuando internamente como gestor e decisor na execução, quais as medidas mais inovadoras no âmbito do TCE, que a LRF proporcionou?

Considero mais importante nesse campo, inovador, para utilizar sua expressão, a ênfase em limites, em tetos, no sentido de tentar trazer o conceito de custos de oportunidade para a

administração pública. Claro que isso é parcialmente comprometido pelas interpretações “criativas”, que flexibilizam artificialmente os limites. É só observar a situação financeira de muitos estados da federação.

03 O Ministro do Tribunal de Contas Ubiratan Aguiar publicou artigo com o título: A Ação Preventiva e Corretiva dos Tribunais de Contas. Revista do Tribunal de Contas da União. V.32. n. 90. Brasília: 2001. p. 239-252.

Nesse artigo o Ministro descreve sobre a importância da tutela preventiva do patrimônio público exercida pelo Tribunal de Contas, a saber: “Preventivas são aquelas ações que possibilitam, ao Tribunal de Contas, a detecção, nos procedimentos adotados pelos entes jurisdicionados de pontos fracos que vulnerabilizam a atuação dos órgãos e entidades auditados, favorecendo a existência de irregularidades”.

3.1 Quais as iniciativas e medidas de tutela preventiva, no objetivo de estimular a accountability que podem ser destacadas pelo senhor para fortalecimento a aplicação da LRF?

Radicalizar a exigência de transparência, monitorar o grau de governança, recomendando e determinando o uso de boas práticas e reforçar as auditorias, cada mais intensivas em tecnologia da informação, mas sem perder o trabalho de campo. Algumas práticas dos tribunais de contas são muito importantes nessa direção. Aqui no TCE-CE, temos o Observatório de Licitações, que analisa sistematicamente as licitações no Estado e nos municípios e propõe, se for o caso, que o plenário do TCE determine modificações nos respectivos editais. Há também um trabalho muito forte das Escolas de Contas, com vários cursos para os jurisdicionados.

04 O Brasil está muito bem classificado no ranking mundial de dados abertos e agora ocupa a oitava colocação entre os países analisados pela Open Knowledge Foundation (OKFN). Além desse ranking, outros resultados são positivos, quando analisados por outras instituições, tais como: Open Data Barometer, da World Wide Web Foundation - 3ª edição (2015), o país ocupa a 17ª posição no mundo (edição anterior: 21ª) e a Open Data Inventory, que analisa dados estatísticos disponíveis, organizado por Open Data Watch - Versão/atualização: 2016 – O país está na 24ª posição no mundo e, na América do Sul, na 2ª colocação.

As ações do governo brasileiro também colocam o país como líder na abertura de dados na América Latina. Estas pesquisas destacam que Política Brasileira de Dados Abertos evoluiu em alguns temas, dentre eles: orçamento público, estatísticas socioeconômicas e as leis em vigor.

Por outro lado, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), que é a mais duradoura e abrangente ferramenta de medição da corrupção no mundo, registrou que em 2017 o Brasil caiu da 79ª para a 96ª posição no ranking mundial, considerando o total de 180 países e territórios.

4.1 Qual análise que o senhor estabelece sobre esse paradoxo no contexto de 18 anos da LRF?

É difícil uma conclusão, mas faço algumas reflexões:

- 1) A percepção de corrupção aumenta quando desvios são apurados;
- 2) As possibilidades de apuração aumentaram em parte devido à maior transparência do orçamento público, das finanças públicas e da administração pública de uma forma geral, incluindo a ampliação de dados abertos;
- 3) O Brasil passa por momento de transição cujo resultado ainda é incerto;
- 4) Uma possibilidade é diminuir sensivelmente a corrupção, principalmente pela inédita punição de altas figuras do mundo político e econômico;
- 5) Outra possibilidade é o sistema corrupto sobreviver, minando as forças que combatem a corrupção, enfraquecendo as principais instituições de controle e promovendo mudanças legislativas que tornem vulneráveis essas instituições e seus agentes;

6) A mobilização da sociedade organizada terá papel decisivo no desenrolar desse quadro.

4.2 A melhoria da posição dos indicadores em dados abertos no Brasil ocorreu após a edição das seguintes normas: Lei Complementar nº 131/2010 e Lei nº 12.527/2011. A primeira editada pelo ex-presidente Lula, incorpora-se à LRF e a segunda, editada pela ex-presidente Dilma Rousseff, abre espaço e cria obrigatoriedade para assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Qual a importância destes dois marcos regulatórios para o aprimoramento da accountability e da transparência na gestão pública?

Muito importantes. São instrumentos para radicalizar a transparência.

4.3 Qual contribuição da LC 131/2010 trouxe para as atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE)?

Melhorou o controle social e o acesso mais imediato do próprio do Tribunal de Contas aos dados de execução orçamentária.

5 “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Esta é a redação literal do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os artigos 13, 14 e 58 da LRF também mencionam importância de avaliar as medidas cabíveis de combate à evasão e sonegação, bem como as ações de recuperação da Dívida Ativa. O art. 58, ratifica e explicita as ações que devem ser adotadas no “âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.”

5.1 Quais ações e medidas de natureza do exercício do controle externo podem ser realizadas e aprimoradas pelos Tribunais de Contas, no sentido de garantir o

cumprimento efetivo no incremento da arrecadação, do combate à sonegação e da recuperação dos créditos tributários?

É um dos pontos em que se precisa avançar. É papel dos TCs comparar o potencial de arrecadação com o efetivamente arrecadado, de forma a ter um controle mais forte. Outro ponto é cobrar mais energicamente a execução das dívidas ativas.

5.2 Quais as sugestões o senhor apresentaria nesse dispositivo, no sentido do estado brasileiro melhorar a eficiência da máquina arrecadadora bem como reduzir, de forma significativa, o grau de evasão e sonegação fiscal existentes?

6. Ainda no que se refere ao potencial de incremento da receita e a necessidade fundamental de financiamento das políticas públicas Joseph Rovin, escreveu em 1993 com o sugestivo título: *Citoyen d'Europe – Comment le devenir? Les devoirs avant les droits*. (Como tornar-se cidadão da Europa. Primeiro os deveres, depois os direitos). Sobre a obra, que analisa a necessidade de uma construção de “cidadania europeia”, José Casalta Nabais, propõe que: “direitos e os deveres sejam colocados no mesmo plano, no mesmo plano constitucional.”

(<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>).

6.1 Nesse contexto, quais as ações preventivas que os Tribunais de Contas poderiam atuar para estimular o dever fundamental de pagar impostos?

Tanto em ações educativas voltadas para estudantes e sociedade em geral, quanto no exercício de suas atividades finalísticas, realizando auditorias que verifiquem o efetivo cumprimento do dever das administrações de cobrar tributos.

6.2 No campo não apenas dos direitos, há deveres fundamentais da sociedade e dos órgãos de controle, que estão previstos na LRF, tais como: incentivo à participação popular; realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais e divulgação das medidas de combate a evasão e sonegação fiscal.

6.3 O que os Tribunais de Contas poderiam sugerir para melhorar a governança e estimular a accountability, no sentido de aprimorar a LRF ?

Cobrando a implementação de mecanismos que radicalizem a transparência, como o uso de dados abertos, de dados estruturados e ampliando o próprio Tribunal de Contas os canais de acesso às suas auditorias, aos seus dados. Além disso, é importante que os integrantes dos tribunais de contas participem do debate público, no sentido de motivar a participação da sociedade em todo o processo que envolve as finanças públicas.

07 A Lei 4320/64, que ainda disciplina o Direito Financeiro brasileiro e a Contabilidade Governamental, fora escrita numa linguagem voltada aos Municípios brasileiros - ou seja, dotando de significância já à época as unidades federativas de maior número. A LRF, mesmo não tendo sido escrita nesse sentido, pois abrangera os três níveis de governo e os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as Instituições essenciais à Justiça: o Ministério Público e a Defensoria Pública é uma legislação que passou a percepção que a responsabilidade fiscal seria uma legislação para restringir, enquadrar e punir os prefeitos e enquadrar governadores, que já vinham realizando o ajuste fiscal, definido pelo Governo à época.

A que o Senhor atribui esse equívoco?

Não acho que foi equívoco. Era o quadro da época: seguidas renegociações de dívidas dos Estados nos anos 1990. Havia um diagnóstico de que a chamada função estabilizadora, nos termos de Musgrave, era encargo exclusivo da União. Havia a necessidade de criar mecanismos adicionais que obrigasse às demais esferas de governo.

7.2 Qual a relação desse equívoco com o modelo de federalismo fiscal brasileiro?

O modelo tem um problema grave de repartição de receitas e despesas. Os Estados ficaram com responsabilidades muito importantes, como segurança pública, educação (principalmente o ensino médio, mas quase todos têm responsabilidades importantes no ensino superior), saúde, infraestrutura de transportes, saneamento, entre outras. A União não tem tantas responsabilidades e fica com a maior parte dos recursos. O

resultado é a dependência dos Estados e municípios do repasse de verbas federais. Por sua vez, o principal problema da União é previdenciário, além do elevado serviço da dívida.

7.3. Qual sua percepção sobre essa natureza top down do regramento fiscal brasileiro?

De certa forma, é positivo, porque de outra maneira Estados e municípios continuariam a transferir seus desequilíbrios para a União, como no problema do “fundo comum” (common pool problem), sem consenso político local que possibilitasse alguma forma de autocontenção. Por outro lado, é reflexo de um federalismo muito centralizador, característica brasileira. Note-se, no entanto, que não há vedação para Estados e municípios estabelecerem regras fiscais adicionais.

08 Ao longo dos últimos 60 anos, os países europeus encararam os problemas de governança subnacional(multinível), através do enfrentamento do que se denominou de ação coletiva institucional, tema que atraiu vários pesquisadores, inclusive a única ganhadora do Prêmio Nobel de Economia, Elinor Ostrom, que dedicou parte de sua vida nestes estudos. De forma muito diferente, tanto no espaço como no tempo o elo comum desta diversidade é o debate entre os partidários das fusões de governos multiníveis, para expandir a sua capacidade e melhorar a eficiência na prestação de serviços e os defensores da autonomia dos governos multiníveis e da sua autodeterminação para proteger a democracia e a capacidade de resposta às preferências dos seus cidadãos.

8.1 Qual sua opinião e qual seria a alternativa entre as duas propostas, no que concerne a regra fiscal da LRF, estabelecida atualmente?

Acho que o grau de centralização da LRF não é excessivo. A autonomia não é restringida por ela. Outros elementos do federalismo brasileiro são mais restritivos. No Brasil, há uma ausência de maior coordenação entre as unidades federativas. O Senado não consegue cumprir esse papel. Falta uma instituição que cumpra de forma sistemática esse papel.

8.2 Passado esse período de 18 anos e, considerando, os dois princípios fundamentais estabelecidos no art. 1º da LRF- ação planejada e transparência o senhor acredita que eles foram cumpridos pelos Estados?

Em parte, principalmente a transparência, que progrediu muito, até pelos avanços tecnológicos. O planejamento continua um problema, as experiências entre os Estados são diversas e há descontinuidade. Apesar do sofisticado sistema montado pela Constituição de 1988 - ou, talvez, em parte, por ele - o planejamento no Brasil é muito mais formal (para cumprir as formalidades exigidas nas normas jurídicas) do que efetivo. Quando observamos o PPA da maior parte dos Estados, verificamos que a precariedade é gritante. Planejamento de longo prazo, por sua vez, é praticamente inexistente.

8.3 Teríamos uma terceira via para melhorar a eficiência na prestação de serviços e manter a autonomia democrática dos Estados, por exemplo?

Aumentar a governança pública é fundamental. Em todas as esferas de governo, como uma estratégia nacional especialmente desenhada para essa finalidade. É um tema que não está na agenda central do País. Apenas no fim de 2017 o governo federal editou decreto sobre o assunto. O problema é a atual fragilidade do governo federal, que dificilmente terá condições de implementar qualquer agenda mais relevante.

09 Preliminarmente, constatamos que a LRF gerou impacto positivo no incremento de receita tributária própria, bem como na redução do gasto de pessoal dos Estados brasileiros que, antes da edição da Lei, a média do gasto de pessoal representava 70 %, da Receita Corrente, o que vinha inviabilizando o equilíbrio fiscal, diante da necessidade de investimento em políticas públicas, inclusive às vinculadas, como o caso de educação e saúde. A partir de 2010, verifica-se grande flexibilidade do gasto de pessoal, passando de 65% para 40 % da Receita Corrente Líquida.

As pesquisas acadêmicas, em que o pressuposto norteador do texto é que a construção da LRF resulta de um processo mais amplo de transformação das instituições e das preferências dos atores, que se sucedeu de forma incremental e no qual estiveram presentes fenômenos de path dependence e social learning.

9.1 Na maioria dos 18 anos da LRF, quais fenômenos o senhor destacaria que influenciaram essa regra fiscal?

A grande questão é se a LRF resistiria a mudanças de governo e a crises. Governos mudaram e ela praticamente não foi alterada. A crise econômica e financeira mostrou fragilidades da LRF. Por ser muito extensa e procurar combater o mesmo problema por meios de diversos dispositivos, permitiu muitas interpretações. A ausência de uma instância nacional que uniformizasse os entendimentos também foi um problema. Os Tribunais de Contas, talvez a principal instituição de enforcement da LRF, são muito heterogêneos e alguns não resistiram às fortes pressões por interpretações mais flexíveis. Os TCs precisam ser aperfeiçoados e fortalecidos. Em alguns casos, decisões mais duras que tomou foram atropeladas por decisões judiciais (há vários exemplos Brasil afora), que afrouxaram as restrições.

9.2 Considerando algumas fragilidades ocorridas nessa trajetória, dentre elas a creative accounting (contabilidade criativa), quais outros problemas, além da contabilidade criativa, estariam presentes atualmente as quais dificultariam a aplicabilidade da Lei?

A instituição de execução precisa se aperfeiçoada e fortalecida.

9.3 Nesse contexto, porque os Governos Estaduais não se apoderaram da importância do aprendizado social para aprimorar essa regra fiscal, como aconteceu com outros países?

9.4 Qual o papel que o senhor definiria para as instituições brasileiras, de forma especial, às responsáveis pelos mecanismos de controle interno e externo, no que se refere ao acompanhamento e controle de execução da LRF?

10 A LRF foi gestada à época sob influência do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), que teve como referência a Nova Gestão Pública (NGP) que, de acordo com o documento original, “a reforma passaria a ser orientada predominantemente pelos valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços”, (PDRAE, 1995, p.16). Inaugurado no Governo Fernando Henrique Cardoso, teve à frente o então Ministro Bresser-Pereira, que também descreveu a influência do modelo inglês, mesmo mencionando que, fora a obra de Osborne e Gaebler – Reinventing Government (RG) a que mais o influenciara para concepção do Plano Diretor da Reforma do Estado.

10.1 Como o senhor analisa a vinculação da LRF nestes dois enquadramentos teóricos?

10.2 Atualmente o senhor acha que estes dois enquadramentos teóricos, mencionados na literatura e pelo próprio Ministro Bresser Pereira, seriam ainda os balizadores da LRF?

11- Roderick Rhodes (1996), marcou uma agenda onde elencou seis usos comuns para governança: estado mínimo, governança corporativa (corporate governance), nova gestão pública, boa governança (good governance), sistema sócio-cibernético e, finalmente, redes auto-organizadas. O próprio Rhodes(2012) foi aprimorando seu conceito e análise do enquadramento teórico da governança , trazendo nesse bojo importantes autores que trabalham o tema.

Dentre estes autores temos Guy Peters (2012) que descreve: “a governança pública implica uma perspectiva de ação coletiva que envolve necessariamente o Estado. Para que a governança possa ser eficaz, há que pensar o Estado na sua estrutura, funcionamento e interação com as demais entidades, num plano supra e infra-nacional.”

Assim, mais do que pensar a governança através de um prisma atomístico, centrado numa análise individual das instituições, a governança foca o sistema, realçando a relevância do contexto em que as instituições e os atores se inserem.

11.1 Portanto, na sua análise, adotar a perspectiva da governança é pensar no processo de políticas públicas, identificando os atores, as instituições, os valores, interesses, objetivos e estratégias de ação coletiva institucional?

11.2 A Lei Federal nº 13.089/2015 - O Estatuto da Metrópole e das Aglomerações Urbanas - considerada ser um marco regulatório da governança interfederativa e os novos enquadramentos teóricos da governança, demonstram hoje a possibilidade de revisar a LRF?

12 A LRF trouxe a possibilidade dos gestores realizarem análise intertemporal na gestão fiscal dos governos multiníveis, de forma específica aqui analisado - os Estados brasileiros. A análise é fundada no processo de metagovernança trazido pela LRF nos Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal(RGF), em que gestores tem a possibilidade de avaliar os indicadores de metagovernança de forma bimestral e quadrimestral. Portanto, indagamos:

12.1 Qual o papel do policy maker – Governadores estaduais, no que concerne ao processo de metagovernança, especificamente na análise e interpretação dos indicadores e o subsídio para tomada de decisão, considerando o que espelha a execução do RREO e do RGF para gestão fiscal de um Estado brasileiro gerados pela LRF?

12.2 Considerando a amplitude das informações e diversidade de indicadores de metagovernança que são disponibilizados pelo RREO e RGF, no cumprimento da LRF, quais indicadores ainda precisariam ser agregados com objetivo de monitorar o incremento da arrecadação e acompanhar a dívida de curto prazo e analisar a trajetória das despesas de investimentos e as decorrentes do investimento?

13 O Senador Tasso Jereissati é autor do Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009, que ficou denominado Lei da Qualidade Fiscal. Quais as contribuições mais significativas e corretivas que esse projeto pode trazer para a LRF ou quais as contribuições que o projeto poderia incorporar ?

14 Qual saldo (positivo e/ou negativo) que a LRF trouxe para as gestões públicas estaduais?

15 Por fim, que considerações adicionais que o senhor queria acrescentar sobre a LRF e os efeitos nos Estados brasileiros?

Caro Secretário Gilberto Perre,

Convido-o a participar voluntariamente da pesquisa intitulada “A Lei de Responsabilidade Fiscal: O Processo de Formulação e seus Efeitos nos Estados Brasileiros”, que consiste na tese de doutorado em administração pública que desenvolvo no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade de Lisboa (ULisboa). A pesquisa tem como orientador e coorientador o Prof. Doutor Ricardo Ramos Pinto e Profª. Elisabete Reis de Carvalho, respectivamente.

O objetivo da investigação é descrever e analisar os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos estados brasileiros, considerando o contexto do enquadramento teórico da administração pública a partir das décadas de 90. Uma cópia da Tese com o resultado final do estudo será entregue ao ISCSP e demais instituições oficiais, bem como estarão em registos disponíveis na rede mundial de computadores.

A colaboração que, por este meio, lhe solicito consiste numa entrevista por escrito, cujo elenco de perguntas se encontra em anexo.

Agradeço desde já a sua colaboração, que deverá ser consentida, no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no final do questionário e, para qualquer contacto que entenda necessário, disponibilizo o meu e-mail: cialdinialexandre@gmail.com.

Atenciosamente,

Alexandre Sobreira Cialdini

Gilberto Perre engenheiro formado pela Universidade Federal de São Carlos, foi secretário de finanças do Município de São Carlos e atualmente é secretário executivo da Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

01 A lei complementar sobre finanças públicas é o primeiro dispositivo do capítulo constitucional com essa denominação – ou seja, nenhuma Constituição Brasileira Republicana fez essa menção. No contexto da Reforma do Estado resgatou-se um dispositivo constitucional definido pela Emenda Constitucional nº19, de 04/06/1998, que tramitou e foi promulgada antes de termos a maior crise externa da década, onde o Brasil teve que se socorrer ao FMI. A Reforma do Estado, que gerou o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), teve como referência dois enquadramentos teóricos no âmbito da administração pública: Nova Gestão Pública (NGP) e a Reinvenção da Governança, cuja obra de Osborne e Gaebler – Reinventing Government (RG) fora a que mais o influenciara para concepção do Plano Diretor da Reforma do Estado, segundo o então Ministro Bresser-Pereira. Nesse contexto, indagamos ao Senhor:

Qual a influência da Reforma Administrativa na formulação e concepção da Lei de Responsabilidade Fiscal?

Qual a influência dos efeitos da crise externa na elaboração da LRF?

02 A Lei 4320/64, que ainda disciplina o Direito Financeiro brasileiro e a contabilidade governamental, fora escrita numa linguagem voltada aos Municípios brasileiros - ou seja, dotando de significância já à época as unidades federativas de maior número. A LRF, mesmo não tendo sido escrita nesse sentido, pois abrangeria os três níveis de governo e os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as Instituições essenciais à Justiça: o Ministério Público e agora Defensoria Pública é uma legislação que passou a percepção que a responsabilidade fiscal seria uma legislação para restringir, enquadrar e punir os prefeitos e enquadrar governadores, que já vinham realizando o ajuste fiscal, definido pelo Governo à época.

2.1 A que o Senhor atribui esse equívoco?

Como a LRF foi elaborada e aprovada em momento de fortes tensões em função da crise externa, parece-me que a interpretação foi de que suas regras viriam como orientação/determinação externa para restringir despesas para gerar superávits suficientes para o pagamento dos juros da dívida externa. Ou seja, foi interpretada como uma punição aos entes subnacionais.

2.2 Qual a relação desse equívoco com o modelo de federalismo fiscal brasileiro?

Um federalismo fiscal de subserviência. O governo federal maneja o orçamento e suas despesas e receitas com grande discricionariedade, afetando inclusive os entes subnacionais, e os entes subnacionais sujeitos a controles crescentemente mais burocráticos.

2.3 Qual sua percepção sobre essa natureza top down do regramento fiscal brasileiro?

A percepção é de que as regras estão claras para os entes subnacionais. Contudo, o governo central não se submete aos mesmos regramentos. Historicamente inclusive o governo central se opõe a criação do Conselho de Gestão Fiscal, instância fundamental nessa direção.

03 O regramento de restrição fiscal tem na restrição do saldo orçamental, a medida mais comum, que tenta manter uma simetria para contingenciar despesas. Na LRF, isso ocorreu fortemente no Gasto de Pessoal, com redução significativa após a edição da Lei, que passou em 1999 de 52,60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para 31,36% da RCL. Outro regramento de contingência importante está no fiscal space, definido por Heller (2005)⁶⁴, como o espaço fiscal no orçamento público, que proporcione recursos para políticas públicas, sem comprometer o equilíbrio e a sustentabilidade fiscal.

3.1 Quais os efeitos que o controle de gasto de pessoal tiveram para LRF e o que proporcionou que a LRF influenciasse o controle do gasto de pessoal?

⁶⁴ Ver sobre o tema, o trabalho de Peter S. Heller: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>

Certamente houve maior comedimento na contratação de pessoal, na definição de planos de carreira, maior controle para autorização de horas extras e mais cautela nos momentos de dissídio coletivo.

3.2 Que medidas os Governadores dos Estados, como atores do processo decisório, podem estabelecer para conseguir o fiscal space, sem comprometer o equilíbrio fiscal, principalmente em momento de crise econômica?

Investir no aumento de produtividade nas suas ações.

04 - A disciplina fiscal para fortalecer as políticas públicas deve vir junto com o compromisso político, que também é necessário para que as regras não sejam descumpridas ou “margeadas”. Por exemplo, (Milesi-Ferretti, 2003; Milesi-Ferretti e Moriyama, K 2006⁶⁵) demonstram que quando um governo tem uma margem para realizar a “creative accounting” (contabilidade criativa), a imposição de uma regra fiscal pode implicar um trade-off entre o efetivo e necessário e o possível e camuflado.

4.1 O Gasto de Pessoal, na média dos Estados brasileiros, registrou um percentual de 54,17% da RCL- ou seja, acima do que foi registrado em 1999 (52,60% da RCL). Na mesma direção está a maioria dos municípios brasileiros- ou seja, com gasto de pessoal atingindo o limite legal. Como será possível os Estados e municípios voltarem ao patamar razoável de, pelo menos, manter limites prudenciais do gasto de pessoal, sem precisar “camuflar” as regras contábeis?

Novamente, buscar aumentar a produtividade nos serviços prestados e oferecer ainda mais serviços por meio eletrônico, oferecendo oportunidade para a inovação.

4.2 A rigidez fiscal que temos hoje, fortemente provocada pela crise financeira nacional, bem como a dificuldade de elevação das receitas tributárias exigirá dos governos estaduais

⁶⁵ Ver, a propósito: MILESI-FERRETTI, G. M. M. Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics*, n. 88, p. 377-394, 2003. MILESI-FERRETTI, G. M.; MORIYAMA, K. *Fiscal adjustment in EU countries: a balance sheet approach. Journal of Banking & Finance*, n. 30, p. 3281-3298, 2006.

adotarem medidas na governação, que também estão vinculadas as decisões no âmbito federal?

Certamente. Uma delas seria a aprovação de regra que proíba o governo federal e o congresso nacional de adotarem medidas que impliquem em novas despesas para os entes subnacionais sem indicar a respectiva fonte de receita que suportará essas novas despesas.

05 A LRF trouxe a possibilidade dos gestores realizarem análise intertemporal na gestão fiscal dos governos multiníveis, de forma específica aqui analisado - os Estados brasileiros. A análise é fundada no processo de metagovernança trazido pela LRF nos Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal(RGF), em que gestores tem a possibilidade de avaliar os indicadores de metagovernança de forma bimestral e quadrimestral. Portanto, indagamos:

5.1 Qual o papel do policy maker – Governadores estaduais, no que concerne ao processo de metagovernança, especificamente na análise e interpretação dos indicadores e o subsídio para tomada de decisão, considerando o que espelha a execução do RREO e do RGF para gestão fiscal de um Estado brasileiro gerados pela LRF?

5.2 Considerando a amplitude das informações e diversidade de indicadores de metagovernança que são disponibilizados pelo RREO e RGF, no cumprimento da LRF, quais indicadores ainda precisariam ser agregados com objetivo de monitorar o incremento da arrecadação e acompanhar a dívida de curto prazo e analisar a trajetória das despesas de investimentos e as decorrentes do investimento?

06 O Senador Tasso Jereissati é autor do Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009, que ficou denominado Lei da Qualidade Fiscal.

6.1 Quais as contribuições mais significativas e corretivas sobre a LRF, que esse projeto fornece para o novo paradigma de regra fiscal?

6.2 Há um desafio para o novo regramento fiscal, que é da governação interfederativa, com mecanismos inclusivos de intensa cooperação e coordenação por parte do Governo central. O que o Senhor proporia nesse novo projeto de regra fiscal que viesse ao encontro dessa complexa relação federativa no Brasil?

Que o governo federal fosse responsável pela construção de indicadores que meçam a eficiência da atividade arrecadatória dos entes subnacionais por cada tipo de tributo sob responsabilidade das respectivas jurisdições.

07 O Senhor teve um papel importante na Lei Complementar nº 131/2010, que introduziu no art. 48, um conjunto de disposições que deixaram a LRF muito mais fortalecida o quesito transparência.

7.1 Como o Senhor avalia esse período e o processo, considerando que apenas 8 anos após a edição conseguiu-se aperfeiçoar e aprimorar esse princípio e fundamento basilar?

7.2 Os gestores estaduais e municipais assimilaram essa evolução?

7.3 Na época, como o senhor já exercia esse papel influenciador no processo, descreva-nos como ocorreu as discussões até a votação da LC 131/2010?

08 Há algo que o Senhor queira acrescentar que não foi exposto e que considera importante para discussão e análise da LRF ?

Caro Professor e pesquisador José Roberto Afonso,

Convido-o a participar voluntariamente da pesquisa intitulada “A Lei de Responsabilidade Fiscal: O Processo de Formulação e seus Efeitos nos Estados Brasileiros”, que consiste na tese de doutorado em administração pública que desenvolvo no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade de Lisboa (ULisboa). A pesquisa tem como orientador e coorientador o Prof. Doutor Ricardo Ramos Pinto e Prof^a. Elisabete Reis de Carvalho, respectivamente.

O objetivo da investigação é descrever e analisar os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos estados brasileiros, considerando o contexto do enquadramento teórico da administração pública a partir das décadas de 90. Uma cópia da Tese com o resultado final do estudo será entregue ao ISCSP e demais instituições oficiais, bem como estarão em registos disponíveis na rede mundial de computadores.

A colaboração que, por este meio, lhe solicito consiste numa entrevista por escrito, cujo elenco de perguntas se encontra em anexo.

Agradeço desde já a sua colaboração, que deverá ser consentida, no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no final do questionário e, para qualquer contacto que entenda necessário, disponibilizo o meu e-mail: cialdinialexandre@gmail.com.

Atenciosamente,

Alexandre Sobreira Cialdini

José Roberto Afonso técnico em contabilidade e mestre em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e doutor em economia, tendo realizado seu doutor em Desenvolvimento Econômico, pela Universidade de Campinas. Atualmente é professor do programa de mestrado do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas - IBRE/FGV, consultor independente e colaborador eventual de organismos multilaterais - como International Monetary Fund, colaborador eventual da Universidade Estadual de Campinas, colaborador eventual - Banco Interamericano de Desenvolvimento, colaborador eventual - The World Bank, colaborador eventual - Comisión Económica Para América Latina y Caribe. Foi superintendente do Banco de Desenvolvimento Econômico Social e assessor técnico especial do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e da Assembleia Nacional Constituinte. Participou ativamente da construção da Assembleia Nacional Constituinte e teve papel relevante na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal.

01 A lei complementar sobre finanças públicas é o primeiro dispositivo do capítulo constitucional com essa denominação – ou seja, nenhuma Constituição Brasileira Republicana fez essa menção. No contexto da Reforma do Estado resgatou-se um dispositivo constitucional definido pela Emenda Constitucional nº19, de 04/06/1998, que tramitou e foi promulgada antes de termos a maior crise externa da década, onde o Brasil teve que se socorrer ao FMI. A Reforma do Estado, que gerou o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), teve como referência dois enquadramentos teóricos no âmbito da administração pública: Nova Gestão Pública (NGP) e a Reinvenção da Governança, cuja obra de Osborne e Gaebler – Reinventing Government (RG) fora a que mais o influenciara para concepção do Plano Diretor da Reforma do Estado, segundo o então Ministro Bresser-Pereira. Nesse contexto, indagamos ao Senhor:

1.1 Qual a influência da Reforma Administrativa na formulação e concepção da Lei de Responsabilidade Fiscal?

A emenda da reforma administrativa foi o verdadeiro berço da LRF. Foi disposição transitória dessa emenda que exigiu do Presidente da República enviar um projeto de lei ao Congresso para regulamentar o art. 163 da Constituição. Já tinham se passados vários anos de sua

promulgação e nunca, nem Executivo, nem Legislativo, haviam tomado iniciativa de sequer apresentar projeto de lei sobre a matéria.

Importa destacar que esse dispositivo não fazia parte da PEC da reforma administrativa enviada ao Congresso pelo Executivo. A citada disposição transitória foi iniciativa exclusiva da Câmara dos Deputados. Nem se tem notícia de que, durante a tramitação da PEC, alguém do Executivo se ocupou de negociar a matéria.

1.2 Qual a influência dos efeitos da crise externa na elaboração da LRF?

Ditou pano de fundo. Foi um motivador a mais para o Presidente da República buscar um novo arcabouço institucional nas finanças para longo prazo que buscasse evitar as crises sucessivas, seja externa, seja interna (especificamente no caso fiscal). Mas, em termos institucionais, mesmo que não houvesse crise nas contas externas, por mandamento constitucional pragmático (da emenda da reforma administrativa), o Executivo precisaria ter apresentado o projeto de LRF.

02 Acerca do processo decisório da LRF, da formulação e concepção dessa regra fiscal o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em Diários da Presidência, Volume 2 (1997-1998), pág. 780, descreve: “...tivemos uma reunião com Paulo Paiva e outros técnicos para discutir a Lei de Responsabilidade Fiscal” e complementa sobre a lei, no rodapé da mesma página: “parte do compromisso assumido pelo Brasil no acordo com o FMI”. Na citação dos Diários, esse remonta em 3 de dezembro de 1998- ou seja, em 04 de maio de 2000 a Lei foi sancionada.

2.1 De fato, qual a influência do acordo fiscal com FMI ?

Pano de fundo, como antes foi dito. O projeto de lei deveria ser apresentado pelo Presidente independente da opinião do FMI. Este, aliás, não motivou a elaboração da proposta e, quando a conheceu, ainda criticou. Sem fazer parte do acordo, o FMI chegou a enviar um ofício com uma opinião técnica bastante críticas ao projeto, alegando que a LRF exigia que, antes, fosse

feita uma reforma da previdência, do sistema tributário, do crédito oficial. Nunca o Brasil respondeu o ofício. Maiores detalhes em meu livro.

2.2 Como foi o processo negocial entre os técnicos e o Congresso Brasileiro, haja vista a rapidez de seu êxito na aprovação?

Antes de tudo, firme empenho do Executivo em aprovar o projeto, com expressa determinação do Presidente da República.

Contou muito que um anteprojeto foi submetido a debate público, em especial com outros governos, tendo sido discutido e negociado cada ponto e muitas sugestões, sobretudo de Fazendas estaduais, foram incorporadas. Um bom exemplo é especificar o limite de pessoal em sub limites por poderes. Os mesmos governos depois defenderem o projeto no Congresso.

Outro fator decisivo foi o envolvimento dos parlamentares e a capacidade de o Executivo negociar e ceder para mudanças, que não descaracterizassem a essência do projeto. O formato da LRF foi radicalmente modificada na Câmara e isso tem sido omitido. A estrutura do projeto do Executivo é muito diferente da que os Deputados optaram por adotar. Como não havia conflito no conteúdo, muito pelo contrário, em muitos aspectos o Congresso endureceu as regras – como no relacionamento entre Tesouro e Banco Central – e o Executivo aceitou, isso facilitou a rápida tramitação da matéria.

03 A Lei de Responsabilidade Fiscal foi considerada fiscal rule de segunda geração, que tanto sofreu as influências das reformas fiscais recentes dos Estados Unidos, Reino Unido e Nova Zelândia, como também influenciou outras reformas fiscais. A estratégia da implantação de um projeto dessa envergadura, exige uma competente e compromissada equipe técnica com a necessidade do ajuste fiscal, pois foi operado de forma vertical, com abrangência nos três níveis de governo e de forma horizontal, com amplitude para os três poderes, ministério público e defensoria pública. Portanto, sobre o processo decisório e a participação dos policy makers:

3.1 Quem foi responsável por conceber o projeto de Lei?

Como Ministério da Fazenda estava compelido a tratar da conjuntura adversa e também da negociação com o FMI, a obrigação de atender ao disposto na emenda da reforma administrativa ficou com o Ministério do Planejamento. Mais especificamente, o secretário-executivo Martus Tavares foi o encarregado de liderar essa tarefa.

3.2 Como ocorreu a estratégia no processo de formação da equipe e coordenação do projeto?

Como o BNDES fazia parte desse Ministério, foi pedido seu suporte técnico e minha área no banco foi encarregada de atender ao Ministério. Técnicos de outros órgãos, como IPEA, STN e SOF, também se envolveram. Não houve formalização do grupo e nem nomeações oficiais, o que, creio, também surpreendeu e ajudou muito para o bom avanço do trabalho. Tudo que se estudava e se decidia era levado ao Ministério, liderado por Martus Tavares, e as grandes decisões ou impasses, submetidos em eventuais reuniões da equipe econômica, aí com participação do comando do Ministério da Fazenda e do Banco Central.

Depois de enviado o projeto ao Congresso, a negociação também continuou monopolizada pelo Ministério do Planejamento.

3.3 No grupo principal, haviam representantes dos Estados e Municípios?

Não. Uma vez pronto o anteprojeto, ele foi submetido a colegiados desses governos, como CONFAZ, ABRAPP e fórum de secretários de planejamento e administração. Foram convocadas reuniões para discutir em detalhe o projeto e cada governo enviou representantes por livre escolha e participaram de inúmeras reuniões. Foi adesão voluntária – mas a imensa maioria participou.

3.4 O Presidente Fernando Henrique Cardoso, em Diários da Presidência (1999-2000), Volume 3, menciona a LRF em 16 páginas e comemora sua aprovação na Câmara e no Senado. O Presidente menciona, dentre os assessores participantes, explicitamente os nomes

do Senhor e do ex-ministro Martus Tavares. Qual papel desempenhado pelo policy maker para aprovação da Lei?

Levantar e analisar algumas experiências internacionais então vigentes, ver iniciativas de projetos já apresentados no Brasil (em especial, projetos para revisar a Lei 4.320 de 1964, inclusive um que já tinha sido aprovado no Senado), identificar pontos da LDO, listar problemas e propor soluções, mas, acima de tudo, as negociar com autoridades dos governos estaduais e municipais e depois com o Congresso.

04 A Lei 4320/64, que ainda disciplina o Direito Financeiro brasileiro e a contabilidade governamental, fora escrita numa linguagem voltada aos Municípios brasileiros - ou seja, dotando de significância já à época as unidades federativas de maior número. A LRF, mesmo não tendo sido escrita nesse sentido, pois abrangera os três níveis de governo e os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as Instituições essenciais à Justiça: o Ministério Público e agora Defensoria Pública é uma legislação que passou a percepção que a responsabilidade fiscal seria uma legislação para restringir, enquadrar e punir os prefeitos e enquadrar governadores, que já vinham realizando o ajuste fiscal, definido pelo Governo à época.

4.1 A que o Senhor atribui esse equívoco?

Não houve equívoco na lei. “Percepção” não é fato ou ato, por mais relevante que seja. Creio que isso resultou de que, na época da edição da lei, os governos estaduais e municipais estavam muito mais desestruturados que o federal – em particular, negociavam uma nova renegociação de suas dívidas. E, nos anos e décadas seguintes à edição da LRF, ao fato que nunca foi imposto qualquer limite à dívida pública federal e mesmo o teto para folha salarial da União nunca esteve perto de ser batido.

4.2 Qual a relação desse equívoco com o modelo de federalismo fiscal brasileiro?

Não há equívoco na LRF. E não acho que o federalismo brasileiro siga algum modelo. Há uma situação prática e de certa forma história que reflete ciclos de centralização e menor descentralização

4.3 Qual sua percepção sobre essa natureza top down do regramento fiscal brasileiro?

A LRF entra no contexto de um movimento de recentralizar poderes e recursos nas mãos da União, em detrimento sobretudo dos Estados, excessivamente endividados e dependentes de fontes de receitas cada vez mais obsoletas.

05 O regramento de restrição fiscal tem na restrição do saldo orçamental, a medida mais comum, que tenta manter uma simetria para contingenciar despesas. Na LRF, isso ocorreu fortemente no Gasto de Pessoal, com redução significativa após a edição da Lei, que passou em 1999 de 52,60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para 31,36% da RCL. Outro regramento de contingência importante está no fiscal space, definido por Heller (2005)⁶⁶, como o espaço fiscal no orçamento público, que proporcione recursos para políticas públicas, sem comprometer o equilíbrio e a sustentabilidade fiscal.

5.1 Quais os efeitos que o controle de gasto de pessoal tiveram para LRF e o que proporcionou que a LRF influenciasse o controle do gasto de pessoal?

Em tese, esse limite nem deveria fazer parte da LRF que respondeu ao comando constituinte para que lei complementar definisse normas gerais sobre finanças públicas e dívidas, previstos no art. 163 da Constituição.

O controle de pessoal é uma norma específica e regulada pelo art. 169 da Constituição.

Esta última matéria já tinha sido contemplada por norma transitória da Constituição de 1988 e regulada pela chamada Lei Camara, que, aliás, também foi modificada por outra lei enquanto tramitava a LRF. Como o controle não tinha funcionado, sobretudo porque jogava todo peso do ajuste na folha salarial do Executivo, os fiscos estaduais pressionaram por normas mais eficientes e equilibradas, como redistribuir o teto por poder e órgão.

O Congresso aceitou e manteve a normatização no projeto.

⁶⁶ Ver, sobre o tema, o trabalho de Peter S. Heller: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>
420

5.2 Que medidas os Governadores dos Estados, como atores do processo decisório, podem estabelecer para conseguir o fiscal space, sem comprometer o equilíbrio fiscal, principalmente em momento de crise econômica?

LRF não é, por si só, instrumento para ajuste fiscal e sobretudo para abrir espaço fiscal, que são objeto da política fiscal, que pode mudar de um para outro governo, de um para outro mandato. Lei trata das regras e das instituições e dá condições para se exercer a política, que ora pode ser expansionista, ora pode ser contracionista.

06 A disciplina fiscal para fortalecer as políticas públicas deve vir junto com o compromisso político, que também é necessário para que as regras não sejam descumpridas ou “margeadas”. Por exemplo, (Milesi-Ferretti, 2003; Milesi-Ferretti e Moriyama, K 2006⁶⁷) demonstram que quando um governo tem uma margem para realizar a “creative accounting” (contabilidade criativa), a imposição de uma regra fiscal pode implicar um trade-off entre o efetivo e necessário e o possível e camuflado.

6.1 O Gasto de Pessoal, na média dos Estados brasileiros, registrou um percentual de 54,17% da RCL- ou seja, acima do que for a registrado em 1999(52,60% da RCL). Como será possível os Estados voltarem ao patamar razoável de, pelo menos, manter limites prudenciais do gasto de pessoal, sem precisar “camuflar” as regras contábeis?

Ou aumentam a receita, e/ou reduzem a despesa de pessoal. Para tanto, a Constituição, antes da LRF, exige medidas como redução de cargos e gratificações e, se insuficientes, até demissão, inclusive de servidores estáveis. Como nunca se chegou a tal ponto, é comum se ignorar o que consta na Constituição. A LRF interpretou que reduzir jornada de trabalho e salários, em termos proporcionais, teria o mesmo efeito que demitir, mas o STF suspendeu liminarmente o efeito dessa medida – isto é, foi muito mais duro. Se a medida não é adotada, é outro debate, que escapa ao da LRF, em si.

⁶⁷ Ver, a propósito: MILESI-FERRETTI, G. M. M. Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics*, n. 88, p. 377-394, 2003. MILESI-FERRETTI, G. M.; MORIYAMA, K. *Fiscal adjustment in EU countries: a balance sheet approach*. *Journal of Banking & Finance*, n. 30, p. 3281-3298, 2006.

6.2 A rigidez fiscal que temos hoje, fortemente provocada pela crise financeira nacional, bem como a dificuldade de elevação das receitas tributárias exigirá dos governos estaduais adotarem medidas na governação, que também estão vinculadas as decisões no âmbito federal?

Sempre. É muito restrito o espaço para governos estaduais legislarem e governarem de forma complementa autónoma. A começar que, independente da região ou do mandato, é recorrente os governos estaduais e municipais pedirem ao governo federal acesso a recursos não obrigatórios, como transferências voluntárias operações de crédito. Na prática, se tornaram entes dependentes da esfera federal. Em teoria, deveriam ter autonomia.

07 A LRF trouxe a possibilidade dos gestores realizarem análise intemporal na gestão fiscal dos governos multiníveis, de forma específica aqui analisado - os Estados brasileiros. A análise é fundada no processo de metagovernança trazido pela LRF nos Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal(RGF), em que gestores tem a possibilidade de avaliar os indicadores de metagovernança de forma bimestral e quadrimestral. Portanto, indagamos:

7.1 Qual o papel do policy maker – Governadores estaduais, no que concerne ao processo de metagovernança, especificamente na análise e interpretação dos indicadores e o subsídio para tomada de decisão, considerando o que espelha a execução do RREO e do RGF para gestão fiscal de um Estado brasileiro gerados pela LRF?

Os relatórios criados pela LRF oferecem ferramentas para melhor gestão de qualquer governo, sem contar a transparência.

7.2 Considerando a amplitude das informações e diversidade de indicadores de metagovernança que são disponibilizados pelo RREO e RGF, no cumprimento da LRF, quais indicadores ainda precisariam ser agregados com objetivo de monitorar o incremento da arrecadação e acompanhar a dívida de curto prazo e analisar a trajetória das despesas de investimentos e as decorrentes do investimento?

Essa era uma das atribuições do Conselho de Gestão Fiscal exigido pela LRF mas nunca regulamentado, por desinteresse do governo federal, independente da orientação do mandato.

08 O Senador Tasso Jereissati é autor do Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009, que ficou denominado Lei da Qualidade Fiscal. O Senhor também participou intensamente dessa proposta.

8.1 Quais as contribuições mais significativas e corretivas sobre a LRF, que esse projeto fornece para o novo paradigma de regra fiscal?

Buscava esclarecer pontos obscuros na LRF, sujeitos a interpretação dúbias, como no caso dos restos a pagar e da cobertura dos gastos com folha salarial, e procurava modernizar a lei, a luz de novos problemas surgidos depois de sua promulgação, inclusive no prenúncio da chamada contabilidade criativa.

8.2 Há um desafio para o novo regramento fiscal, que é da governação interfederativa, com mecanismos inclusivos de intensa cooperação e coordenação por parte do Governo central. O que o Senhor proporia nesse novo projeto de regra fiscal que viesse ao encontro dessa complexa relação federativa no Brasil?

Um canal mais aberto e franco de relações entre esferas de governo. De um lado, o governo federal deveria aceitar arranjos negociais permanentes, como é o caso do Conselho de Gestão Fiscal. De outro, os governadores deveriam criar um fórum permanente e colegiado mas, mesmo no auge de sua crise financeira, ainda preferem e continuam a negociar isoladamente com o governo federal – por mais que a crise tenha os aproximado.

09 Há algo que o Senhor queira acrescentar que não foi exposto e que considera importante para discussão e análise da LRF ?

Não só falta criar e implantar o conselho de gestão fiscal e os limites para dívida federal, como outras pequenas regras previstas na LRF nunca foram efetivamente implantadas. É bom

atentar também que o STF nunca examinou no mérito as dezenas de ações contra a LRF. Seria bom e necessário que a lei fosse consolidada.

Caro Martus Tavares,

Convido-o (a) a participar voluntariamente da pesquisa intitulada “A Lei de Responsabilidade Fiscal: O Processo de Formulação e seus Efeitos nos Estados Brasileiros”, que consiste na tese de doutorado em administração pública que desenvolvo no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade de Lisboa (ULisboa). A pesquisa tem como orientador e coorientador o Prof. Doutor Ricardo Ramos Pinto e Prof^a. Elisabete Reis de Carvalho, respectivamente.

O objetivo da investigação é descrever e analisar os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos estados brasileiros, considerando o contexto do enquadramento teórico da administração pública a partir das décadas de 90. Uma cópia da Tese com o resultado final do estudo será entregue ao ISCSP e demais instituições oficiais, bem como estarão em registos disponíveis na rede mundial de computadores.

A colaboração que, por este meio, lhe solicito consiste numa entrevista por escrito, cujo elenco de perguntas se encontra em anexo.

Agradeço desde já a sua colaboração, que deverá ser consentida, no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no final do questionário e, para qualquer contacto que entenda necessário, disponibilizo o meu e-mail: cialdinialexandre@gmail.com

Atenciosamente,

Alexandre Sobreira Cialdini

Martus Tavares economista, mestre pela Universidade de São Paulo (USP). Funcionário de carreira do Tesouro Nacional, foi ministro do Planejamento no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, entre 1999 e 2002. Martus Tavares foi um dos responsáveis pela elaboração do projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, além de ter sido um dos articuladores de sua aprovação no Congresso Nacional. Entre 2002 e 2004, Martus Tavares foi diretor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o Brasil e Suriname e atualmente milita na iniciativa privada.

01 A lei complementar sobre finanças públicas é o primeiro dispositivo do capítulo constitucional com essa denominação – ou seja, nenhuma Constituição Brasileira Republicana fez essa menção. No contexto da Reforma do Estado resgatou-se um dispositivo constitucional definido pela Emenda Constitucional nº19, de 04/06/1998, que tramitou e foi promulgada antes de termos a maior crise externa da década, onde o Brasil teve que se socorrer ao FMI. A Reforma do Estado, que gerou o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), teve como referência dois enquadramentos teóricos no âmbito da administração pública: Nova Gestão Pública (NGP) e a Reinvenção da Governança, cuja obra de Osborne e Gaebler – Reinventing Government (RG) fora a que mais o influenciara para concepção do Plano Diretor da Reforma do Estado, segundo o então Ministro Bresser-Pereira. Nesse contexto, indagamos do senhor:

1.1 Qual a influência da Reforma Administrativa na formulação e concepção da Lei de Responsabilidade Fiscal?

Eu diria numa palavra, nenhuma. São duas coisas que aconteceram paralelamente à Lei de Responsabilidade Fiscal. O desejo de criar a Lei de Responsabilidade Fiscal ocorreu, principalmente, após a crise da Rússia, em agosto de 1998. A situação externa nossa ficou extremamente crítica, o Brasil passou a ser a “bola da vez” e tivemos que encarar, de uma forma estrutural, o problema fiscal, que até então, desde 95, no início do plano real ela não tinha sido encarada da forma que deveria. Então, a crise da Rússia foi o gatilho para a gente desenvolver uma resposta estrutural para o problema fiscal brasileiro. Adicionalmente, poderia acrescentar que a gente tinha dado resposta fiscal outras vezes, mas sempre conjunturalmente, administrando o problema e adiando uma resposta mais estrutural.

Todavia, de outra parte, a gente vinha numa crescente evolução e uma melhoria crescente do ponto de vista da gestão fiscal, desde o encerramento da Conta Movimento nos idos de 1985 e 86 e depois, combinando várias outras mudanças, que foram feitas institucionalmente.

Eu tenho um até um artigo que trata dessas questões institucionais⁶⁸, dessa evolução institucional que tivemos e combina depois em vários dispositivos que você menciona na Constituição de 88 então é de 85 a 88. Há uma crescente melhoria e fortalecimento institucional para resolver o problema fiscal, contudo não foi o bastante e veio a necessidade imperativa de termos uma legislação, uma lei que estruturasse. E tudo que nós desejávamos é do ponto de vista de resposta fiscal. Isso aconteceu com a lei que se inspirou na Lei Americana, se inspirou na Nova Zelândia e do tratado do Maastricht, da União Europeia.

1.2 Qual a influência dos efeitos externos na elaboração da LRF?

Na realidade o que nos levou à elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a nossa própria crise fiscal. Evidentemente, que essa crise, que era interna, ela foi potencializada pelos efeitos da crise da Rússia, como eu já mencionei. Então, a crise da Rússia, em agosto de 98, criou em nós um pensamento unânime de que a gente precisava dar uma resposta estrutural para as questões fiscais e precisava se as respostas estrutural e deveria ser a mais definitiva possível mais elaborada possível e mais organizada possível então a lei de responsabilidade fiscal na realidade é um código de finanças pública onde se estabelece diretrizes restrições limites de gastos então é uma coisa que foi uma resposta a nossa própria crise fiscal com Tudo potencializado Pelos efeitos da crise da Rússia nesse caso os efeitos da crise da Rússia principalmente eram visíveis pelo lado da suspensão de financiamento externo as dificuldades de continuar o padrão os limites de financiamento externo a partir da crise da Rússia se imaginava que teríamos restrições de crédito e tivemos restrições de crédito e o Brasil precisava fazer seu dever de casa de forma acelerado imediata e foi isso que nós fizemos com a elaboração da lei.

⁶⁸ O artigo, ao qual o Ministro Martus Tavares se refere: Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. In: Revista de Economia e Relações Internacionais / Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado. Vol. 4, n. 7 (2005) - São Paulo: FEC-FAAP, 2005(disponível em : http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_07.pdf).

02 Acerca do processo decisório da LRF, da formulação e concepção dessa regra fiscal o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em Diários da Presidência, Volume 2 (1997-1998), pág. 780, descreve: “...tivemos uma reunião com Paulo Paiva e outros técnicos para discutir a Lei de Responsabilidade Fiscal” e complementa sobre a lei, no rodapé da mesma página: “parte do compromisso assumido pelo Brasil no acordo com o FMI”. Na citação dos Diários, esse remonta em 3 de dezembro de 1998- ou seja, em 04 de maio de 2000 a Lei foi sancionada.

2.1 De fato, qual a influência do acordo fiscal com FMI?

Não é acordo fiscal com um FMI. Na realidade é um acordo sobre os financiamentos, sobre a questão da dívida externa, que nós tínhamos e sobre a recuperação do Credo do Brasil, junto à comunidade financeira internacional. Então, não tinha um ponto específico, onde a Lei de Responsabilidade Fiscal fazia parte ela foi como eu disse é uma iniciativa do governo brasileiro antes de tudo é nós equipe econômica reconheceu a necessidade de dar uma resposta estrutural pensamos que poderia ser na forma de um código de responsabilidade fiscal código de Finanças Públicas é isso foi feito e foi pensado nos moldes da Lei americana nos moldes do Tratado do Maastricht nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia, tão inspirado por esses por essas experiências Legislativa. Pois, nós elaboramos e começamos a discutir. Elaboramos a nossa própria Lei de Responsabilidade Fiscal e evidentemente que isso ajudou a compor um conjunto de reações do governo brasileiro, tínhamos aquele potencial risco que tivemos a partir da crise da Rússia.

2.2 Como foi o processo negocial entre os técnicos do Governo e o Congresso Brasileiro, haja vista a rapidez de seu êxito na aprovação?

Bem, a resposta dessa questão é um pouco mais ampla, porque a gente não teve a última etapa. Foi a negociação com Congresso nós fizemos diferente trabalhando diferente da maioria dos projetos de lei enviados pelo governo ao Congresso. Nesse caso da Lei de Responsabilidade Fiscal nós fizemos um ante projeto e colocamos em consulta pública, durante um período de três meses. Durante esse período de consulta pública nós realizamos

reuniões com os três níveis de governo, não só no âmbito do próprio Governo Federal, como também realizamos discussões com os governos estaduais e governos municipais reunindo os governadores e prefeitos de algumas capitais, dos maiores orçamentos de capitais e nos reunimos com os Secretário de Finanças os respectivos secretários de finanças e secretários de fazenda dos Municípios e dos Estados. Reunimo-nos também com diversas entidades de classe. Reunimo-nos e procuramos demonstrar a importância e a necessidade de termos um Código de Finanças Públicas no padrão da Lei de Responsabilidade Fiscal e também para imprensa. Trabalhamos com todas as Confederações, Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional das Instituições Financeiras. Reunimo-nos com diversas federações. Portanto nós procuramos formar uma opinião favorável a esse Código de Finanças Públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estávamos preparando e estava em processo de consulta pública aberta para receber contribuições. Assim, quando nós fizemos o projeto final a ser encaminhado ao Congresso o projeto chegou no Congresso respaldado pela sociedade, isso facilitou enormemente a compreensão de todos os parlamentares, que já acompanhavam essa discussão ao longo de quase 06 meses que nós tivemos durante esse processo de consulta pública e formulação do projeto final. Assim, ao chegar no Congresso já havia uma opinião pública formada que facilitou enormemente a compreensão por parte dos congressistas, a compreensão por parte das lideranças e tivemos êxito em ter um projeto tramitando da forma rápida e com as facilidades de aprovação. Era uma Lei Complementar, e por ser uma Lei Complementar exigia um coro amplificável. Assim, aprovamos nas duas casas no Senado e na Câmara, com quantidade de votos que dava para aprovar uma Emenda Constitucional. Isso mostra a solidez desse processo.

03 A Lei de Responsabilidade Fiscal foi considerada fiscal rule de segunda geração, que tanto sofreu as influências das reformas fiscais recentes dos Estados Unidos, Reino Unido e Nova Zelândia, como também influenciou outras reformas fiscais. A estratégia da implantação de um projeto dessa envergadura, exige uma competente e compromissada equipe técnica com a necessidade do ajuste fiscal, que foi operado de forma vertical, com abrangência nos três níveis de governo e de forma horizontal, com amplitude para os três poderes, ministério público e defensoria pública. Portanto, sobre o processo decisório e a participação dos policy makers:

3.1 Quem foi responsável por conceber o projeto de Lei?

O Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal foi um trabalho feito em equipe liderado por mim no Ministério do Planejamento, com uma contribuição excepcional determinante do José Roberto Afonso e de outros colegas do Ministério do Planejamento. Tivemos respaldo amplo dentro da equipe econômica, inicialmente, depois de outros colegas do governo federal onde o projeto recebeu contribuição de todos eles que eram ligados ao Ministério da Fazenda ao Banco Central, Advocacia Geral da União aos Ministério setoriais. Recebemos contribuições e comentários de outros Poderes: do Poder Legislativo e durante a tramitação mas antes, de vários membros do Poder Judiciário, que nós tivemos a oportunidade de consultar conversar e receber contribuições. Acho que foi um exemplo de sucesso e nós temos muita satisfação e orgulho de ter conduzido esse processo, com José Roberto Afonso e ter aprovação do Congresso Nacional.

3.2 Como ocorreu a estratégia no processo de formação da equipe e coordenação do projeto?

Não teve uma estratégia. A gente simplesmente decidiu com a equipe econômica que era importante ter essa resposta estrutural a crise que enfrentávamos internamente uma crise fiscal externamente uma crise de confiança é de credibilidade precisamos resgatar isso e ao longo do processo nós vamos incorporando pessoas na medida da necessidade do próprio projeto então a gente sempre contou com o apoio total de membros como disse de diversos órgãos do Governo Federal e de outros poderes dos governos estaduais também recebemos muitas contribuições.

3.3 No grupo principal, haviam representantes dos Estados e Municípios?

Não. Formalmente nós não tínhamos representantes dos governos estaduais e municipais, contudo como eu falei a partir da consulta pública que foi aberta nós tivemos oportunidade de visitar todos os governos estaduais, falar com todos os governadores, com seus Secretários de Fazenda muitos municípios, principalmente os maiores municípios das capitais e conversamos com os prefeitos e respectivos Secretários de Finanças, mas não tínhamos o

formalmente representante desses governos no grupo de trabalho, mas as contribuições vieram de diversas formas e nós aproveitamos, na medida que eram importante para melhorar o projeto inicial, que colocamos em consulta pública.

3.4 O Presidente Fernando Henrique Cardoso, em Diários da Presidência (1999-2000), Volume 3, menciona a LRF em 16 páginas e comemora sua aprovação na Câmara e e no Senado. O Presidente menciona, dentre os assessores participantes, explicitamente os nomes do Senhor e do economista José Roberto Afonso. Qual papel desempenhado pelo policy maker para aprovação da Lei?

Não acho que papel foi essencial. Nós como eu disse, colocamos em discussão no âmbito da equipe econômica as ideias iniciais de termos um Código de Finanças Públicas, no formato da Lei de Responsabilidade Fiscal e isso foi aprovado no âmbito da equipe econômica e depois importante mesmo é porque nós contamos, desde primeiro momento, com o respaldo com o apoio total do presidente Fernando Henrique, sem envolvimento sem esse compromisso, sem esse respaldo do líder maior não teríamos seguido adiante, não teríamos tido êxito para a aprovação deste projeto de lei no Congresso.

04 A Lei 4320/64, que ainda disciplina o Direito Financeiro brasileiro e a contabilidade governamental, fora escrita numa linguagem voltada aos Municípios brasileiros - ou seja, dotando de significância já à época as unidades federativas de maior número. A LRF, mesmo não tendo sido escrita nesse sentido, pois abrangeria os três níveis de governo e os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as Instituições essenciais à Justiça: o Ministério Público e agora Defensoria Pública é uma legislação que passou a percepção que a responsabilidade fiscal seria uma legislação para restringir, enquadrar e punir os prefeitos e enquadrar governadores, que já vinham realizando o ajuste fiscal, definido pelo Governo à época.

4.1 A que o Senhor atribui esse equívoco?

É normal. Quando você está criando qualquer legislação que vai disciplinar ninguém quer ser disciplinado, ninguém quer ficar submetido ou enquadrado não é muito menos se isso é previsto punição para o caso de desvio daquele enquadramento então essa discussão teve

durante todo o processo em que projeto anti-projeto esteve em consulta pública teve também durante a tramitação dele no congresso e nós esclarecemos sempre de que não se tratava de restringir enquadrar ou punir prefeitos mas se tratava de dar um marco legal. É com os princípios básicos da responsabilidade fiscal, limites para uma gestão responsável e não para a punição o que vinha antes não era punição o que vinha antes era princípios da boa governança fiscal eram princípios e limites para que os governantes atuassem de uma forma responsável na gestão dos recursos arrecadados da população.

4.2 Qual a relação desse equívoco com o modelo de federalismo fiscal brasileiro?

Podemos dizer que a resposta direta tem uma relação direta os governadores os prefeitos, até pelo que está previsto na Constituição, que nós temos uma Federação onde esses Entes Federados tem e são dotados de autonomia e de dependências. Eles querem ser completamente independentes. Contudo, quando tem qualquer problema financeiro correm a Brasília e recorrem ao Governo Central essa é uma coisa difícil no Brasil foi um erro foi um ponto que a gente teve que ter muita habilidade e procuramos exercer isso da melhor forma para manter o apoio dos prefeitos dos governadores a um projeto de lei que vinha e benefício de todos de todos mas, principalmente, do contribuinte porque na hora que se tem desvios na hora que você tem má gestão dos recursos arrecadados quem paga a conta. A pessoa o contribuinte. Então a gente chamou muita atenção, principalmente chamou muita atenção da sociedade. Olha aqui nós temos um projeto de lei que está criando princípios, estabelecendo limites e disciplinando a gestão do recurso público, do recurso que é arrecadado de você e você precisa prestar atenção nisso e essa força é da sociedade que de uma forma ou de outra está vigilância que estava acontecendo na discussão do projeto foi importante para a gente superar esse desconforto que tem a partir desse modelo de Federação nossa ao final tivemos o apoio de todos da sociedade dos governadores dos Prefeito e dos congressistas.

4.3 Qual sua percepção sobre essa natureza top down do regramento fiscal brasileiro?

Eu direi que aqui não. Eu não aplicaria é o conceito top-down porque ele não foi top-down no sentido de que não houve uma conversa ela foi completamente horizontal. Nós conversamos com os dois níveis outros dois níveis de governo estadual e municipal nós conversamos com

os outros dois Poderes Judiciário e Legislativo, então houve uma ampla discussão, não só durante o processo de consulta, mas também durante o processo tramitação. Então não é à toa que teve um respaldo do Congresso Nacional, o que representa o final do dia os interesses da sociedade, os interesses dos governadores. Foi aprovado com mais de dois terços de votos dos senadores que representa os estados, então nós tivemos amplo respaldo. Exatamente porque ele não foi top-down. Foi uma discussão horizontal com os demais do governo e com os outros poderes. Eu acho que não foi por outra razão que nós tivemos sucesso.

05 O regramento de restrição fiscal tem na restrição do saldo orçamental, a medida mais comum, que tenta manter uma simetria para contingenciar despesas. Na LRF, isso ocorreu fortemente no Gasto de Pessoal, com redução significativa após a edição da Lei, que passou em 1999 de 52,60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para 31,36% da RCL. Outro regramento de contingência importante está no fiscal space, definido por Heller (2005), como o espaço fiscal no orçamento público, que proporcione recursos para políticas públicas, sem comprometer o equilíbrio e a sustentabilidade fiscal.

5.1 Quais os efeitos que o controle de gasto de pessoal tiveram para LRF e o que proporcionou que a LRF influenciasse o controle do gasto de pessoal?

Olha, de novo a Lei de Responsabilidade Fiscal ela estabelece princípios, estabelece uma disciplina, uma governança e também limites para algumas despesas, como é o caso de despesa pessoal. Evidentemente, que sendo a despesa de pessoal principal item de despesa dos orçamentos federal, estaduais e municipais, evidentemente que isso influencia o resultado final e nós quando, nós encaminhamos a Lei de Responsabilidade Fiscal nós já tínhamos a lei conhecida por Lei Rita Camata, que estabeleceria limites de gasto com pessoal, que sempre foi um problema no Brasil. Não é esse item por ser principal item individual do gasto orçamentário é ter o controle sobre isso e ter um limite máximo era imprescindível para o sucesso da boa gestão fiscal para evitar que os recursos arrecadados fossem gastos, com que nós chamamos de atividades-meio, o pagamento de funcionário público tem que ir para o gasto finalístico, tem que retornar para a sociedade em benefício, por meio de mais serviços públicos e não por pagamento de despesas, com a manutenção da máquina. Então foi

importantíssimo mesmo, mas repito isso já estava posto na Lei Rita Camata e nós mantivemos esses limites estabelecidos na lei e no projeto, ficou final na Lei de Responsabilidade Fiscal.

5.2 Que medidas os Governadores dos Estados, como atores do processo decisório, podem estabelecer para conseguir o fiscal space, sem comprometer o equilíbrio fiscal, principalmente em momento de crise econômica?

Primeiro, é fazer um trabalho preventivo, e isso também é importante a Lei de Responsabilidade Fiscal ao estabelecer princípios ao estabelecer uma disciplina, ela estabelece também princípios, que vão ajudar evitar problemas. Não é só consertar problemas, mas se não evitar um trabalho preventivo, a Lei de Responsabilidade Fiscal quando estabelece princípios, e essa disciplina e normas ela está tentando evitar o problema, depois que se cria um problema fiscal cada nível de governo tem suas facilidades, suas dificuldades para enfrentar aquele problema criados, os governos estaduais tem um único espaço, fazer a sua própria disciplina ter controle dos seus gastos, e isso é imprescindível isso vale também para o Governo Federal vale para os governos municipais. O caso dos governos estaduais ele ainda podem lançar mão do ICMS, mas a gente não recomenda, você tem que evitar, você tem que ter controle da despesa no Brasil. A carga tributária é muito alta para que os ajustes decorrente de crise venham ser feito por meio de maior tributação. Então a gente tem que evitar o recurso fácil da tributação, a gente tem que ter um controle, e isso é um controle executante é um controle prévio, evitar problema, essa é a grande sugestão que nós fazemos, e para os administradores municipais, estaduais e para o próprio Governo Federal.

06 A disciplina fiscal para fortalecer as políticas públicas deve vir junto com o compromisso político, que também é necessário para que as regras não sejam descumpridas ou “margeadas”. Por exemplo, (Milesi-Ferretti,2003; Milesi-Ferretti e Moriyama, K ,2006) demonstra que quando um governo tem uma margem para realizar a “creative accounting” (contabilidade criativa), a imposição de uma regra fiscal pode implicar um trade-off entre o efetivo e necessário e o possível e camuflado.

6.1 O Gasto de Pessoal, na média dos Estados brasileiros, registrou um percentual de 54,17% da RCL- ou seja, acima do que for a registrado em 1999(52,60% da RCL). Como será

possível os Estados voltarem ao patamar razoável de, pelo menos, manter limites prudenciais do gasto de pessoal, sem precisar “camuflar” as regras contábeis?

Camuflar! Usar contabilidade creativa? De jeito nenhum, isso é crime. Então a gente não pode de forma alguma nem falar desse povo, não existe essa possibilidade, o que você tem é que trabalhar. Como eu mencionei anteriormente, é trabalhar com a prudência, trabalhar com o controle prévio, trabalhar com a disciplina, evitar o problema. Então, seja na despesa de pessoal, seja uma despesa de custeio, seja como dívida. O que você tem que evitar, que a despesa fuja do controle, você tem que evitar gastos desnecessários, você tem que evitar gastos, que não possam depois caber no orçamento. Por isso, também que a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece para que os governos estaduais, federal e municipal, eles façam projeções de três anos, exatamente para poder antecipar problema, para poder ver o que pode acontecer ou vi acontecer, evitar intempestivamente, problemas que entorna depois às vezes insuperáveis, depois tem que recorrer a Brasília, ou não cumprir os compromissos de dívida, como aconteceu recentemente.

6.2 A rigidez fiscal que temos hoje, fortemente provocada pela crise financeira nacional, bem como a dificuldade de elevação da receitas tributária exigirá dos governos estaduais adotarem medidas na governação, que também estão vinculadas as decisões no âmbito federal?

Aqui, eu discordo. A rigidez fiscal que temos hoje, não é provocada pela crise financeira nacional, a rigidez fiscal ela existe porque o recurso os orçamentos Federal, estaduais e municipais eles têm o nível de vinculação muito grande da receita. Então isso cria uma rigidez, isso cria uma dificuldade, a outra coisa que os governos em geral eles tendem a assumir, compromissos com despesas, que depois ele não consegue reduzir, porque tem direitos, não é porque você não pode aumentar o salário e no outro ano você não pode baixar o salário, tem o efeito catraca, que nós chamamos. Quiser só anda para frente, ela não volta para trás, então, isso tem que ter uma atenção e evitar novos compromissos, como também evitar vinculações de receita. A determinar despesa, isso cria as dificuldades, as amarras para você fazer um ajuste quando necessário. Porque as crises sempre vão vir, a economia move ciclicamente, então, tem os momentos de alta de ciclo, onde você deveria guardar algumas energias, guarda fazer uma reserva, para os períodos de vacas magras. E isso não é feito, isso é

a prudência fiscal, recomenda isso boa disciplina fiscal, recomenda isso que você no período de crescimento, no auge do ciclo, você faça aguarde, as reservas acumula, reserva para você poder superar os problemas. Quando da baixa do ciclo, os governos não tem feito na hora, que a arrecadação melhore, eles arranjam imediatamente despesas, para dar cabo daquela arrecadação. Isso é triste e lamentável, que ainda de dessa maneira, a gente esperava, que a disciplina fiscal trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, fosse dá cabo desse tipo de cultura, dá má gestão e da falta de disciplina, no uso dos recursos.

07 A LRF trouxe a possibilidade dos gestores realizarem análise intertemporal na gestão fiscal dos governos multiníveis, de forma específica aqui analisado - os Estados brasileiros. A análise é fundada no processo de metagovernança trazido pela LRF nos Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal(RGF), em que gestores tem a possibilidade de avaliar os indicadores de metagovernança de forma bimestral e quadrimestral. Portanto, indagamos:

7.1 Qual o papel do policy maker – Governadores estaduais, no que concerne ao processo de metagovernança, especificamente na análise e interpretação dos indicadores e o subsídio para tomada de decisão, considerando o que espelha a execução do RREO e do RGF para gestão fiscal de um Estado brasileiro gerados pela LRF?

Bem, é sempre essencial, como eu falei, não só no processo de elaboração e aprovação, como foi o caso do papel do presidente Fernando Henrique, para esse momento da Lei de Responsabilidade Fiscal, também durante a vigência da lei, após a sanção da lei, isso se dá, eu tenho que estudar de uma forma permanente. Então, o papel do líder maior é muito grande, ele tem que está comprometido com isso, tem que entender o que é que significa Lei de Responsabilidade Fiscal, que ela não é inimiga dele, ela é um instrumento a seu favor, porque está favor do contribuinte, o contribuinte não é inimigo do governo, o contribuinte é aquele que como o próprio nome diz, ele tá contribuindo para viabilizar os programa de governo e ele quer ver aquilo acontecer, de uma forma adequada, ele não quer ver e saber de desvio de dinheiro, ele não quer saber de desmando, ele não quer saber de desperdício, ele quer saber é do retorno que a sociedade tem que ter depois de pagar os tributos. Então a gente tem ainda uma cultura fiscal muito frágil, muito débil, que a gente acha que esse tipo de exigência de

prestação de conta da elaboração desses relatórios, isso é um problema. isso não devia ser dessa forma não. deveria ser visto que o papel do líder é essencial, para ele passar para os seus colaboradores, para toda administração, que está submetida a ele, passar aqueles valores, visualizei que o dinheiro não é nosso dinheiro não, é meu, ele tem que passar isso para todos os administradores dele. O dinheiro não é meu, dinheiro não é nosso, o dinheiro é do contribuinte, a gente tem que fazer o melhor, pois temos que devolver o máximo para a sociedade, por meio desse serviço de qualidade. Então nós temos que saber administrar, temos que ser eficiente na gestão, temos que ser eficazes na locação, para a gente devolver o máximo, então, assim, isso não pode ser visto como um problema, como um trabalho, como uma tarefa, como uma obrigação, como um controle excessivo, como uma burocracia. Tem que ser visto pelo lado positivo, se a gente olha pelo lado do contribuinte, só posso ver e só vejo pelo lado positivo, os governadores os prefeitos o presidente da república, eles tem obrigação, os servidores públicos tem obrigação de prestar serviço público de qualidade, da forma mais eficiente de melhor custo.

7.2 Considerando a amplitude das informações e diversidade de indicadores de metagovernança que são disponibilizados pelo RREO e RGF, no cumprimento da LRF, quais indicadores ainda precisariam ser agregados com objetivo de monitorar o incremento da arrecadação e acompanhar a dívida de curto prazo e analisar a trajetória das despesas de investimentos e as decorrentes do investimento?

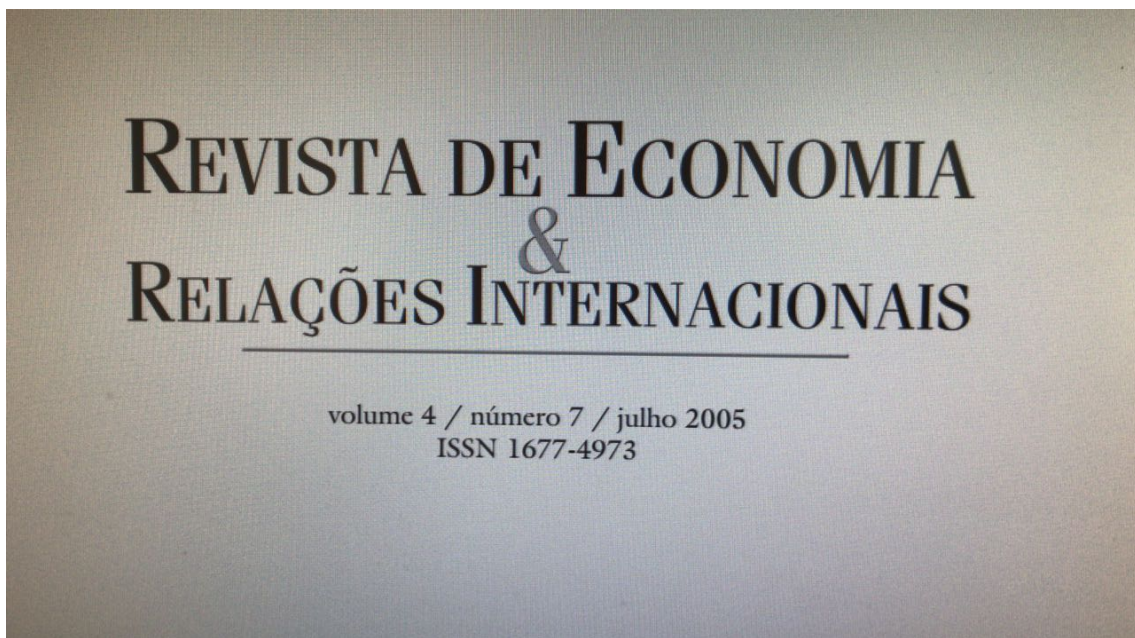
No outro dia, tive uma discussão com alguns especialistas, que estava debatendo a questão da Lei de Responsabilidade Fiscal. E o que teria acontecido nos últimos anos, que aconteceu foi falta de controle, que aconteceu foi o que os órgão de controle não funcionaram adequadamente, quando responderam, responderão depois de que muita coisa já tinha acontecido, demoraram para responder, o próprio Tribunal de Contas demorou para responder, os tribunais estaduais e os municipais, nos casos que existe também, tem demorado. Então, a gente não precisa de novas leis, a gente não precisa de mais relatório não, precisa de mais indicadores, a gente precisa é de fazer cumprir pelo lado dos governos, pelo lado dos administradores públicos, dos polissêmicas de todos os gestores público, ter a responsabilidade e o compromisso com essa boa gestão, pelo lado dos órgãos de controle, fiscalizar, controlar e encaminhar uma punição, é isso que a gente tem que fazer, mais não

precisa de mais indicadores não, precisamos de mais leis, a gente precisa de fazer cumprir as leis que temos. E no caso a Lei de Responsabilidade Fiscal, eu diria, é o principal instrumento, é o nosso Código de Finanças Pública.

08 O Senador Tasso Jereissati é autor do Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009, que ficou denominado Lei da Qualidade Fiscal. Quais as contribuições mais significativas e corretivas que esse projeto pode trazer para a LRF ou quais as contribuições que o projeto poderia incorporar ?

09 Há algo que o Senhor queira acrescentar que não foi exposto e que considera importante para discussão e análise da LRF ?

No que diz respeito aos itens 8 e 9, que fala de um projeto de lei do Senador Tasso Jereissati. Eu lamento, é que eu não vou comentar, porque eu não conheço o projeto, então aqui no caso, eu não teria o que contribuiu, acho que o José Roberto Afonso, o outro especialista que acompanha diariamente as Finanças Públicas e as discussões, terá a melhor e maior capacidade de contribuir. Obrigado.



Caro Professor e pesquisador Pedro Novais,

Convido-a a participar voluntariamente da pesquisa intitulada “A Lei de Responsabilidade Fiscal: O Processo de Formulação e seus Efeitos nos Estados Brasileiros”, que consiste na tese de doutorado em administração pública que desenvolvo no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade de Lisboa (ULisboa). A pesquisa tem como orientador e coorientador o Prof. Doutor Ricardo Ramos Pinto e Prof^a. Elisabete Reis de Carvalho, respectivamente.

O objetivo da investigação é descrever e analisar os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos estados brasileiros, considerando o contexto do enquadramento teórico da administração pública a partir das décadas de 90. Uma cópia da Tese com o resultado final do estudo será entregue ao ISCSP e demais instituições oficiais, bem como estarão em registos disponíveis na rede mundial de computadores.

A colaboração que, por este meio, lhe solicito consiste numa entrevista por escrito, cujo elenco de perguntas se encontra em anexo.

Agradeço desde já a sua colaboração, que deverá ser consentida, em resposta enviada para meu e-mail: cialdinialexandre@gmail.com.

Atenciosamente,

Alexandre Sobreira Cialdini

Pedro Novais Advogado de formação, assumiu o cargo de auditor do tesouro nacional no Rio de Janeiro, participou ainda de pós-graduações em curso de planejamento em administração tributária, em Londres e Washington, foi Secretário da Fazenda do Maranhão por duas vezes (1975-1979) e (1987-1990). Foi deputado estadual e deputado federal em várias legislaturas. Ainda em 1999, tornou-se membro titular da Comissão de Finanças e participou como relator da proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal.

01 Em Diários da Presidência, Volume 3 (1999-2000), pág. 264 o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso ao tratar de questões ligadas a conjuntura econômica escreve: “...existe também a Lei de Responsabilidade Fiscal, que vamos aprovar, já chamei, e veio falar comigo, o relator Pedro Novais; ele veio como José Sarney Filho. Eu disse que queria só duas coisas: urgência e que as modificações fossem feitas em cooperação com a área do governo que está cuidando dessa matéria. Ele concordou, mas vou ter que falar com o Geddel. Ele é o homem do PMDB e temos que estar de olho, sobretudo, na urgência disso.”

Como ocorreu esse convite e quais as suas considerações ao ex-presidente Fernando Henrique Cardoso sobre a LRF, que representava à época um paradigma para governação pública?

Não li o diário do FHC, mas sei que não estive com ele mais do que quinze minutos. Apesar de muito amigo do deputado Sarney Filho, não sei por que mencionado o nome dele.

Na época, os maiores partidos da câmara eram o PFL e o PMDB e as relatorias e presidências das comissões especiais ficavam com eles, sempre em rodízio. Quando um indicava o Presidente, o outro indicava o relator, e vice-versa. No caso, o Inocêncio de Oliveira, líder do PFL, fez o presidente, deputado Joaquim Francisco, de Pernambuco, e o Gedel Vieira Lima, me indicou relator. Sou do Maranhão. Durante a relatoria mantive frequente contato com o ministro Martus Tavares e seus assessores, principalmente a chefe de gabinete, Selma Plantel.

O Senhor ocupou, por duas oportunidades, as funções de Secretário da Fazenda do Maranhão. Como Secretário da Fazenda, o que a LRF pode contribuir para o ajuste fiscal e governação dos Estados brasileiros?

Nas duas oportunidades em que fui secretário, a LRF ainda não existia. Minha experiência como coordenador de planejamento da secretaria da receita federal, ainda no Rio de Janeiro, e na comissão de orçamento é bem assim na de finanças, tiveram influência na elaboração do meu relatório.

A experiência na sua formação e o fato de ter ocupado por longo período como membro titular da Comissão de Finanças e Tributação e da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização amenizou desafios enfrentados como relator da proposta da LRF ?

Naturalmente, também a experiência, em duas oportunidades na SEFAZ-MA, me ajudaram no trabalho. Mas o que valeu mais foram as longas discussões feitas internamente,

Durante os trabalhos, com consultores de orçamento da câmara, do Senado, com jornalistas e acadêmicos da área.

02 O projeto de lei complementar do Poder Executivo Federal, com número 18/1999, foi recepcionado pela Câmara dos Deputados em 15/04/1999. Em 5/5/1999, já tinha sido constituída uma comissão especial para examinar a matéria, tendo na Presidência o deputado Joaquim Francisco (PFL-PE) e na relatoria o Senhor.

2.1 A que se deve a boa receptividade no Congresso, a ponto de ser aprovado em apenas nove meses na Câmara?

Após o meu relatório, distribuído antes da discussão no plenário da comissão, me parece que o assunto foi resolvido em menos de um mês. Mesmo porque eu já vinha submetendo relatórios preliminares que eram analisados e discutidos pelos deputados interessados no assunto. Deve ser mencionado também o concurso do deputado Joaquim Francisco que vinha da experiência de governador de Pernambuco.

03 Em trabalho publicado pela FGV projetos - Responsabilidade Fiscal no Brasil: Uma Memória da Lei, de autoria de José Roberto Afonso descreve: “É importante chamar atenção para um ponto que muitos desconhecem: a Câmara dos Deputados, embora tenha preservado

todos os princípios propostos pelo Executivo, promoveu expressivas mudanças na estruturação da lei e em sua técnica redacional, bem como incluiu importantes alterações que acentuaram ainda mais a austeridade fiscal do projeto – caso marcante das novas normas sobre a receita (inclusive para explicitar e dificultar suas renúncias) e sobre o Banco Central (separando as políticas fiscais e monetárias).”

3.1 Quais as principais mudanças, alterações e contribuições que foram incorporadas ao texto da LRF?

A releitura do projeto do governo e a falta de observação da técnica legislativa a ser contida em qualquer anteprojeto de lei, ou projeto, dará melhor dimensão disso.

(Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6941/364.pdf>.)

As mudanças de fundo você verá comparando o projeto do governo com o que saiu da câmara. Houve poucas reivindicações De deputados da comissão, e de fora, todas resolvidas no dia da votação. Por exemplo, o aumento dos limites dos gastos da câmara e do Senado, cada um em meio por cento da despesa corrente líquida foi reivindicado pelos então presidentes da câmara e do Senado, Michel Temer e Antônio Carlos Magalhães. Quanto aos demais limites de despesa, eu de fato imaginei que ia ter problema, e não alterei aqueles que vieram do governo, mas nenhum percalço ocorreu.

3.2 Quais as mudanças que ampliaram o apoio parlamentar na época?

04 Importa ainda mencionar que, além da lei complementar (LRF), outro projeto de lei ordinária tramitou conjuntamente e foi aprovado em outubro de 2000, definindo crimes, sanções e penas, desde multas administrativas até a perda de mandato, cassação de direitos políticos e mesmo reclusão penal.

O projeto ficou conhecido como Lei de Crimes Fiscais, a Lei nº 10.028, de 19/10/2000, que alterou o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Essa lei forneceu a

sustentação sobre a punição dos gestores- presidente, governadores e prefeitos, fechando o círculo do planejamento, transparência, controle e responsabilização.

Por exigência do bom senso e da boa técnica legislativa, Não seria conveniente misturar a normas administrativas de finanças públicas, normas penais, próprias do Direito Criminal. Definida essa premissa, deixou-se de tratar do assunto na LRF.

4.1 Novamente o parlamento brasileiro, com celeridade, consegue a aprovação de uma lei que abre espaço para punições mais severas dos gestores, que descumpriram ações de controle e não adotaram medidas corretivas. Quais estratégias foram estabelecidas para que os parlamentares aprovassem essa matéria que penalizava os correligionários gestores dos Estados brasileiros?

Antes do pandemônio em que se tornou o congresso com a proliferação de partidos, isso era possível. Agora não, pois muitos parlamentares são apenas líderes deles mesmos.

4.2 Como o Senhor avalia a eficácia e eficiência desse dispositivo atualmente?

Atribuo a existência de 25 partidos representados na câmara a maioria das dificuldades pelas quais vem passando o atual governo. E acontecerá com qualquer outro se perdurarem as mesmas condições.

05 A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, mesmo sendo revolucionária para época e, em muitos pontos, ainda contemporânea, precisava ser atualizada diante dos novos desafios – ou seja, uma Lei de 1964 e a criação do Capítulo – das Finanças Públicas em 1988. Como o senhor administrou no parlamento a convergência da Lei nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando que uma não substituiu e nem anulou a outra?

Acho que você se refere aqui a uma lei complementar de finanças públicas, preconizado pé constituição. Houve iniciativas de uma lei dessa natureza, por parte de dois parlamentares, segundo me recordo. Não foram adiante. Pelas razões já expedidas, e por outras, só vingará se

houver o peso do governo não apenas a respalda-lãs mas as fazendo matéria do seu interesse próprio. Por isso é que desde 1991 se tenta uma reforma tributária e não se consegue.

Na LRF tivemos o cuidado de preservar, tanto quanto possível, a lei 4320 e as normas constitucionais que dão ao senado quase o monopólio para normatizar e limitar a dívida pública.

Tentei, mas não consegui eliminar o conceito tipicamente brasileiro de dívida líquida, não adotado por nenhum país, nem pelo FMI. Como sempre digo, uma mentira adotada no Brasil para dourar o descaso da dívida pública.

Caro Ministro Weder Oliveira,

Convido-o a participar voluntariamente da pesquisa intitulada “A Lei de Responsabilidade Fiscal: O Processo de Formulação e seus Efeitos nos Estados Brasileiros”, que consiste na tese de doutorado em administração pública que desenvolvo no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade de Lisboa (ULisboa). A pesquisa tem como orientador e coorientador o Prof. Doutor Ricardo Ramos Pinto e Prof^a. Elisabete Reis de Carvalho, respectivamente.

O objetivo da investigação é descrever e analisar os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos estados brasileiros, considerando o contexto do enquadramento teórico da administração pública a partir das décadas de 90. Uma cópia da Tese com o resultado final do estudo será entregue ao ISCSP e demais instituições oficiais, bem como estarão em registos disponíveis na rede mundial de computadores.

A colaboração que, por este meio, lhe solicito consiste numa entrevista por escrito, cujo elenco de perguntas se encontra em anexo.

Agradeço desde já a sua colaboração, que deverá ser consentida, no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no final do questionário e, para qualquer contacto que entenda necessário, disponibilizo o meu e-mail: cialdinialexandre@gmail.com.

Atenciosamente,

Alexandre Sobreira Cialdini

Weder Oliveira, Mestre em Direito, Universidade de São Paulo (USP). Pós-Graduado lato sensu em Economia. The Theory and Operation of a National Modern Economy (Minerva Program), George Washington University, Estados Unidos. Pós-graduado lato sensu em Engenharia de Produção de Petróleo, Petrobras/Universidade Federal da Bahia (UFBA). Graduado em Direito, Universidade de Brasília (UnB). Graduado em Engenharia Civil, Universidade Federal de Goiás (UFG). Consultor de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, de 2004 a 2008. Aprovado em 1º lugar em concurso público realizado em 2002. Consultor de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, de 1999 a 2003. Aprovado em 1º lugar em concurso público realizado em 1998. Auditor-fiscal da Receita Federal, de 1995 a 1999. Aprovado nos concursos realizados em março e setembro de 1994. Atualmente é Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União, desde 18 de dezembro de 2008.

01 A lei complementar sobre finanças públicas é o primeiro dispositivo do capítulo constitucional com essa denominação – ou seja, nenhuma Constituição Brasileira Republicana fez essa menção. No contexto da Reforma do Estado resgatou-se um dispositivo constitucional definido pela Emenda Constitucional nº19, de 04/06/1998, que tramitou e foi promulgada antes de termos a maior crise externa da década, onde o Brasil teve que se socorrer ao FMI. A Reforma do Estado, que gerou o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), teve como referência dois enquadramentos teóricos no âmbito da administração pública: Nova Gestão Pública (NGP) e a Reinvenção da Governança, cuja obra de Osborne e Gaebler – Reinventing Government (RG) fora a que mais o influenciara para concepção do Plano Diretor da Reforma do Estado, segundo o então Ministro Bresser-Pereira. Nesse contexto, indagamos ao Senhor:

Qual a influência da Reforma Administrativa na formulação e concepção da Lei de Responsabilidade Fiscal?

Qual a influência dos efeitos da crise externa na elaboração da LRF?

Um dos fundamentos apontados para a apresentação do projeto de LRF foi o art. 30 da EC 19/1998: “Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição

Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda”.

Mas a “reforma administrativa”, pelo que me lembro, não era, explicitamente, apontada como uma das razões para a edição de uma lei de responsabilidade fiscal.

No entanto, é indiscutível que a LRF fazia parte de um novo contexto de racionalização da atuação governamental e de enfrentamento dos problemas de modo estrutural. Nesse sentido, ainda que não se fizesse referência expressa à reforma administrativa já iniciada antes mesmo da referida EC 19/1998, o espírito reformador e modernizante estava presente quando de sua discussão e aprovação.

A crise externa foi determinante na elaboração da LRF. Tanto dando sentido de urgência ao mencionado art. 30 da EC 19/1998, quanto pressionando Executivo e Congresso para aprovar não uma lei geral de finanças públicas, como parece ter sido o intento do mencionado art. 30, mas pelo menos uma lei mais pragmática voltada ao imediato controle fiscal.

02 A Lei 4320/64, que ainda disciplina o Direito Financeiro brasileiro e a contabilidade governamental, fora escrita numa linguagem voltada aos Municípios brasileiros - ou seja, dotando de significância já à época as unidades federativas de maior número. A LRF, mesmo não tendo sido escrita nesse sentido, pois abrangera os três níveis de governo e os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as Instituições essenciais à Justiça: o Ministério Público e agora Defensoria Pública é uma legislação que passou a percepção que a responsabilidade fiscal seria uma legislação para restringir, enquadrar e punir os prefeitos e enquadrar governadores, que já vinham realizando o ajuste fiscal, definido pelo Governo à época.

2.1 A que o Senhor atribui esse equívoco?

2.2 Qual a relação desse equívoco com o modelo de federalismo fiscal brasileiro?

2.3 Qual sua percepção sobre essa natureza top down do regramento fiscal brasileiro?

Primeiramente, cabe fazer um esclarecimento de alta relevância e histórico. O projeto de LRF era, sem dúvida, hermético. Mas a LRF, não. O relator, deputado Pedro Novais, desde o início definiu uma diretriz muito clara. O projeto deveria ser redigido na linguagem mais simples possível e organizado de forma mais didática. A primeira proposta de reestruturação do projeto foi elaborada por mim, buscando dar-lhe uma organização mais compreensível. E ao longo de toda a discussão na Câmara dos Deputados procurava-se seguir essa diretriz de redação.

A percepção de que a “responsabilidade fiscal seria uma legislação para enquadrar e punir prefeitos” surgiu do fato de a LRF entrar em vigor justamente no final do mandato. E nós sabemos que era exatamente nesse último ano que muitas das irregularidades fiscais mais aconteciam.

Na verdade, a LRF atinge os entes federados de modos distintos. A União foi o ente que menos sofreu com ela. Se dezenas de municípios já não estavam preparados para aplicar a Lei 4320, muito menos a LRF. Os estados tinham muitos problemas com despesa com pessoal e endividamento. A União centrou sua preocupação na obtenção de resultado primário.

O federalismo fiscal brasileiro, principalmente por abranger municípios, um nível federativo que não se vê em outros países, não pode ser estruturado em regras iguais para todos os entes. Devemos ter regras distintas não só para diferentes níveis, mas, principalmente no caso dos municípios, diferenciadas também em razão da dimensão financeira e operativa da maior parte deles.

Sobre o regramento top down, que imagino referir-se à centralização das decisões fiscais na União, está relacionado ao poder financeiro do governo central, que tem relação com o comodismo dos estados em viverem à sombra da União, sem, decididamente assumirem os ônus da autonomia política e fiscal. As decisões fiscais devem ser tomadas de forma compartilhada entre os entes federados. Mecanismos para esse fim devem ser criados. O histórico de dependência dos estados e grandes municípios em relação à União precisaria mudar para que o modelo top down seja menos “imposto” pelo governo central. Os demais

entes precisam assumir como sendo também responsabilidade sua a ideia de “responsabilidade fiscal”.

03 O regramento de restrição fiscal tem na restrição do saldo orçamental, a medida mais comum, que tenta manter uma simetria para contingenciar despesas. Na LRF, isso ocorreu fortemente no Gasto de Pessoal, com redução significativa após a edição da Lei, que passou em 1999 de 52,60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para 31,36% da RCL. Outro regramento de contingência importante está no fiscal space, definido por Heller (2005)⁶⁹, como o espaço fiscal no orçamento público, que proporcione recursos para políticas públicas, sem comprometer o equilíbrio e a sustentabilidade fiscal.

3.1 Quais os efeitos que o controle de gasto de pessoal tiveram para LRF e o que proporcionou que a LRF influenciasse o controle do gasto de pessoal?

O controle instituído pela LRF foi essencial para romper o ciclo de abusos e irresponsabilidades em matéria de pessoal. No entanto, o controle poderia ter sido mais efetivo do que foi. Parte das normas da LRF não chegou a ser aplicada efetivamente e, como sabemos, algumas interpretações heterodoxas em alguns estados permitiram aumentos que não ocorreriam se tivessem sido seguidas a interpretação predominantes no restante do País. Cabe também considerar que a redução do percentual, provavelmente, se deu muito mais em razão do aumento da RCL do que da contenção na concessão de aumentos e contratações.

Há espaço para pensar em aprimoramentos nesse controle, os quais, contudo, sempre envolvem aumento da complexidade, com a qual, parece, não saber conviver bem a administração, o Judiciário e os órgãos de controle.

Interpretações do STF sobre a não aplicação do art. 23, § 3º reduziu a força a incidência da LRF sobre os demais poderes.

Pode-se acrescentar também que o breve período de bonança econômica na metade dos anos 2000 viabilizou aumentos de pessoal e relaxamento dos controles.

⁶⁹ Ver, sobre o tema, o trabalho de Peter S. Heller: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>
449

3.2 Que medidas os Governadores dos Estados, como atores do processo decisório, podem estabelecer para conseguir o fiscal space, sem comprometer o equilíbrio fiscal, principalmente em momento de crise econômica?

Essa é uma pergunta que não se pode responder adequadamente sem ter por base um profundo diagnóstico fiscal dos estados, coletivamente e individualmente. Penso que em curtíssimo prazo teria que se fazer um grande esforço político de revisão de gastos, subsídios e benefícios tributários, envolvendo todos os poderes. Sem isso, nada avançará.

04 A disciplina fiscal para fortalecer as políticas públicas deve vir junto com o compromisso político, que também é necessário para que as regras não sejam descumpridas ou “margeadas”. Por exemplo, (Milesi-Ferretti, 2003; Milesi-Ferretti e Moriyama, K 2006⁷⁰) demonstram que quando um governo tem uma margem para realizar a “creative accounting” (contabilidade criativa), a imposição de uma regra fiscal pode implicar um trade-off entre o efetivo e necessário e o possível e camuflado.

4.1 O Gasto de Pessoal, na média dos Estados brasileiros, registrou um percentual de 54,17% da RCL- ou seja, acima do que foi registrado em 1999 (52,60% da RCL). Na mesma direção está a maioria dos municípios brasileiros- ou seja, com gasto de pessoal atingindo o limite legal. Como será possível os Estados e municípios voltarem ao patamar razoável de, pelo menos, manter limites prudenciais do gasto de pessoal, sem precisar “camuflar” as regras contábeis?

Responsabilidade fiscal envolve coragem política para dizer “não” e para enfrentar feudos estabelecidos em todos os poderes e no setor privado. O Poder Judiciário local é um agente relevantíssimo para esse fim, para interpretar as leis sobre remuneração em sentido menos restritivo ao Estado. Penso que os estados não “precisaram” camuflar regras contábeis. Eles optaram por esse caminho para viabilizar a concessão de aumentos e a ampliação dos

⁷⁰ Ver, a propósito: MILESI-FERRETTI, G. M. M. Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics*, n. 88, p. 377-394, 2003. MILESI-FERRETTI, G. M.; MORIYAMA, K. *Fiscal adjustment in EU countries: a balance sheet approach. Journal of Banking & Finance*, n. 30, p. 3281-3298, 2006.

quadros, quando não estavam em condições de fazê-lo. A política criou sua própria dificuldade fiscal.

Os tribunais de contas eram, e são, atores essenciais nessa seara. Muitos falharam; uns mais, outros menos.

Para o futuro, o caminho será evitar o reajustamento de remunerações, lutar pela otimização de pessoal, até que as contas se ajustem.

4.2 A rigidez fiscal que temos hoje, fortemente provocada pela crise financeira nacional, bem como a dificuldade de elevação das receitas tributárias exigirá dos governos estaduais adotarem medidas na governação, que também estão vinculadas as decisões no âmbito federal?

Sem dúvida. A administração do Estado, do mais alto nível, até o menor, precisa melhorar. Governo central precisará definir com os líderes políticos sub nacionais estratégia de desenvolvimento econômico. Os estados devem caminhar na direção da profissionalização. A nomeação de pessoas sem visão de administração para altos e cruciais cargos é um dos grandes problemas de governança.

05 A LRF trouxe a possibilidade dos gestores realizarem análise intertemporal na gestão fiscal dos governos multi níveis, de forma específica aqui analisado - os Estados brasileiros. A análise é fundada no processo de meta governança trazido pela LRF nos Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal(RGF), em que gestores tem a possibilidade de avaliar os indicadores de metagovernança de forma bimestral e quadrimestral. Portanto, indagamos:

5.1 Qual o papel do policy maker – Governadores estaduais, no que concerne ao processo de metagovernança, especificamente na análise e interpretação dos indicadores e o subsídio para tomada de decisão, considerando o que espelha a execução do RREO e do RGF para gestão fiscal de um Estado brasileiro gerados pela LRF?

Em matéria de governança fiscal, os relatórios exigidos pela LRF são muito singelos. A proposta de LRF feita pelo Executivo era mais sofisticada, mas principiológica. Entendeu-se, naquela época, que seria preciso simplificar.

No entanto, nada impedia que cada estado avançasse na governança fiscal. Aparentemente, nenhum deles quis ir muito além. Mantiveram-se aguardando a pressão de normas federais para se enquadrarem na responsabilidade fiscal. Como se isso fosse assunto de preocupação exclusiva da União.

Os estados, ao contrário, ou avançaram por conta própria em não dar cumprimento efetivo à LRF, ou aproveitaram os maus exemplos da União para legitimar forma similar de atuação.

5.2 Considerando a amplitude das informações e diversidade de indicadores de metagovernança que são disponibilizados pelo RREO e RGF, no cumprimento da LRF, quais indicadores ainda precisariam ser agregados com objetivo de monitorar o incremento da arrecadação e acompanhar a dívida de curto prazo e analisar a trajetória das despesas de investimentos e as decorrentes do investimento?

O RREO e o RGF não foram concebidos com essa perspectiva de controle fiscal. Para tanto, teremos que instituir novos instrumentos. E distintos instrumentos podem ser concebidos, dependendo do que exatamente desejamos controlar.

Mais uma vez, nada impede que os governadores construam demonstrativos e indicadores outros além dos já existentes e determinados pela LRF. Não precisam de mudança na LRF para fazer isso. Basta que sejam proativos e determinem às suas secretarias de Fazenda e de Planejamento que procedam nesse sentido.

06 O Senador Tasso Jereissati é autor do Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009, que ficou denominado Lei da Qualidade Fiscal. O Senhor também participou intensamente dessa proposta.

6.1 Quais as contribuições mais significativas e corretivas sobre a LRF, que esse projeto fornece para o novo paradigma de regra fiscal?

Não participei do projeto. No entanto, participei de reunião com auditores do TCU que ofereceram contribuições, e muitas considerações foram feitas. O projeto não ajudará a resolver os problemas fundamentais de nosso federalismo fiscal. A versão final do projeto é bem diferente da versão inicial. Não foi um projeto pensado para esse fim. Tem mais as características de substituir a Lei 4320.

6.2 Há um desafio para o novo regramento fiscal, que é da governação interfederativa, com mecanismos inclusivos de intensa cooperação e coordenação por parte do Governo central. O que o Senhor proporia nesse novo projeto de regra fiscal que viesse ao encontro dessa complexa relação federativa no Brasil?

A questão é extremamente complexa e não me arvoraria a propor algo preciso e objetivo. A LRF não está morta. Minha sugestão é que estudemos o que está faltando nela ou, o que penso ser a realidade, o que está faltando para que ela seja efetivamente aplicada. Há um problema de enforcement. Também constato que houve deliberada intenção política de não lhe dar cumprimento. Sendo assim, de pouco adianta criar outras regras, sem antes entender se o problema está nas regras ou no sistema político-institucional que as aplica.

Veja o caso da emenda do teto do gasto público: caminha para ser bem sucedida? Veja o caso da “regra de ouro”: há tempos não é devidamente considerada. Precisamos pensar em procedimentos viáveis de execução.

07 O Senhor teve participação intensa nas discussões da LRF e produziu um manual de referência sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal – ou seja, o trabalho mais amplo e significativo no contexto da Lei. Todavia, foi apenas a LC 131/2010, que introduziu no art. 48, um conjunto de disposições que deixaram a LRF muito mais fortalecida o quesito transparência. O Brasil está muito bem classificado no ranking mundial de dados abertos e agora ocupa a oitava colocação entre os países analisados pela Open Knowledge Foundation (OKFN). Além desse ranking, outros resultados são positivos, quando analisados por outras instituições, tais como: Open Data Barometer, da World Wide Web Foundation - 3ª edição (2015), o país ocupa a 17ª posição no mundo (edição anterior: 21ª) e a Open Data Inventory, que analisa dados estatísticos disponíveis, organizado por Open Data Watch -

Versão/atualização: 2016 – O país está na 24ª posição no mundo e, na América do Sul, na 2ª colocação.

As ações do governo brasileiro também colocam o país como líder na abertura de dados na América Latina. Estas pesquisas destacam que Política Brasileira de Dados Abertos evoluiu em alguns temas, dentre eles: orçamento público, estatísticas socioeconômicas e as leis em vigor.

Por outro lado, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), que é a mais duradoura e abrangente ferramenta de medição da corrupção no mundo, registrou que em 2017 o Brasil caiu da 79ª para a 96ª posição no ranking mundial, considerando o total de 180 países e territórios.

7.1 Qual análise que o senhor estabelece sobre esse paradoxo no contexto de 18 anos da LRF? Na verdade não vejo que haja um paradoxo. Ao contrário do que foi e é disseminado, a LRF NÃO foi concebida para lidar com a corrupção nem para promover a transparência sobre as ações cotidianas do governo, como as licitações.

O livro que escrevi teve por objetivo aprofundar bem o sentido das disposições da LRF e esclarecer bem quantas discussões jurídicas e operacionais estão a eles relacionados. A sua função não é a de ser um manual, mas de discutir a fundo a aplicação da lei.

A LRF, apesar de sua maioria, 18 anos, AINDA é profundamente desconhecida no País. Suas maiores potencialidades ainda não foram alcançadas, por desconhecimento e por falta de vontade política, dados os ônus que impõe.

De outro lado, boa parte da transparência advinda da LRF é apenas formal. Em centenas de municípios não há publicação tempestiva de relatórios, bem como facilidade de navegação nos sites para obtê-los.

Até hoje não se publicam as versões simplificadas dos orçamentos, da LDO e dos PPA. Falta execução. Falta vontade política.

7.2 A melhoria da posição dos indicadores em dados abertos no Brasil ocorreu após a edição das seguintes normas: Lei Complementar nº 131/2010 e Lei nº 12.527/2011. A primeira editada pelo ex-presidente Lula, incorporar-se à LRF e a segunda, editada pela ex-presidente

Dilma Rousseff, abre espaço e cria obrigatoriedade para assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Qual a importância destes dois marcos regulatórios para o aprimoramento da accountability e da transparência na gestão pública?

A produção e disseminação de informações é da mais alta relevância. O acesso a elas, também. Mas ainda mais importante é a produção de informações realmente úteis, trabalhadas, e explicadas de modo a fazer sentido para as avaliações necessárias sobre questões fiscais e de políticas públicas.

Não existe accountability sem isso. Estamos melhorando, muito em algumas áreas. Precisamos utilizar melhor essas informações. Os órgãos governamentais devem produzir relatórios mais amigáveis.

7.3 Qual contribuição da LC 131/2010 trouxe para as atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União?

Ter facilidade de acesso a informações é um requisito fundamental para o desenvolvimento das ações de controle. Para o TCU a repercussão é menor do que para os tribunais de contas estaduais, porque compete a eles o controle externo dos municípios e dos estados.

O TCU pode desenvolver estratégias de controle da aplicação de recursos federais pelos demais entes a partir da utilização daquelas informações. Algo ainda a ser desenvolvido.

7.4 Que ações o Tribunal de Contas da União tem desenvolvido em convergência com os demais Tribunais de Contas dos Estados para disseminar ações de transparência e clareza sobre a LRF?

Inúmeras ações coordenadas já foram desenvolvidas com os tribunais de contas dos estados em outras áreas. Algumas relacionadas remotamente com a LRF, tal como auditorias coordenadas nas área da previdência social.

O tribunal participou dos esforços do Promoex e de programas de capacitação.

Os tribunais estaduais são totalmente independentes para fiscalizar o cumprimento da LRF segundo a interpretação que fizerem. No entanto, as decisões do TCU têm significativo peso e são assim vistas pelos demais.

Ou seja, a melhor forma de colaboração do TCU é pelo exemplo que dá sobre o modo como atua na fiscalização que lhe cabe conduzir em matéria de responsabilidade fiscal e controle das finanças públicas.

Temos dado bons exemplos, mas ainda há muitos outros a dar.

8 “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Esta é a redação literal do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os artigos 13, 14 e 58 da LRF também mencionam importância de avaliar as medidas cabíveis de combate à evasão e sonegação, bem como as ações de recuperação da Dívida Ativa. O art. 58, ratifica e explicita as ações que devem ser adotadas no “âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação.

Os artigos 13, 14 e 58 nunca foram levados muito a sério. Não se discute abertamente e com consistência o combate à sonegação e a melhoria do sistema de arrecadação. Executivo não toma a iniciativa, Legislativo não se interessa. Tribunais de contas não cobram. Controle social ainda não tomou consciência do que pode exigir de cumprimento da LRF.

08 Há algo que o Senhor queira acrescentar que não foi exposto e que considera importante para discussão e análise da LRF ?

Sim. O problema da LRF, assim como o de qualquer outra lei que imponha controle e restrições fiscais, é que o seu devido cumprimento desgosta, em alguns pontos, a todos, de um modo ou de outro: população e instituições. O controle fiscal implica menor atendimento de desejos no presente. As instituições encarregadas do enforcement podem, se assim agirem, agirem contra seus interesses (vide o controle da despesa com pessoal). A parcela da sociedade supostamente interessada no controle fiscal, como os empresários, não gostaria de

ver, por exemplo, o art. 14 (renúncia de receita) sendo aplicado com todo rigor, o que inviabilizaria quase todas as renúncia de receita já concedidas. E assim por diante.

Há necessidade de retomar um processo de conscientização geral, que foi levado à frente em 1999 com a proposta de lei de responsabilidade fiscal. Precisamos retomar essa discussão, agora em novas bases. O problema NÃO É normativo. É essencialmente político e institucional.

Precisamos voltar a conhecer a LRF. Precisamos pô-la em funcionamento em toda sua extensão.

É preciso que as instituições façam um mea culpa. Por que as secretarias de Fazenda não aplicam com rigor o art. 14 em suas propostas? Por que o Ministério Público não cobra a aplicação do art. 17? Por que os tribunais de contas não cobram rigor na fixação e cumprimento da meta fiscal? Por que o Judiciário dá interpretações favoráveis ao enfraquecimento de dispositivos da LRF? Por que os municípios não dão transparência total aos relatórios e leis orçamentárias? Por que os tribunais de contas não examinam a fundo a responsabilidade fiscal, as projeções fiscais em seus pareceres prévios?

Implantação do Conselho de Gestão Fiscal com a participação do ministro da fazenda.

V.4 SIGLAS E ACRÓNIMOS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ATE's - Administrações Tributárias Estaduais

ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Mundial

CAPP - Centro de Administração e Políticas Públicas

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CLAD - Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento

CONOF - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DCL - Dívida Consolidada Líquida

DP - Despesa com Pessoal

ESAF - Escola de Administração Fazendária

DAF - Departamento de Assuntos Fiscais

FMI - Fundo Monetário Internacional

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

GC - Gasto de Custeio

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

IEFP - Índice de Esforço Fiscal Próprio

IFAC - International Federation of Accountants

INV - Variável Investimentos

IPSASB - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes do International Public Sector Accounting Standards Board

ISCSP - Instituto de Ciências Sociais e Políticas

ISSQN - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

LAI - Lei de Acesso à Informação

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

NBCTSP - Norma Brasileira de Contabilidade

NGP - Nova Gestão Pública

NPM - New Public Management

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OKFN - Open Knowledge Foundation

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado

PLOA - Projeto de Lei Orçamental Anual

PNAFE - Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros

PND - Programa Nacional de Desestatização

PPA - Plano Plurianual

PROSDCORB - Planning, Organizing, Staffing, Directing, Co-ordinating, Reporting and Budgeting

RC - Receita Corrente

RCL - Receita Corrente Líquida

RG - Reinventing Government

RN - Resultado Nominal

RP - Resultado Primário

RT - Receita Total

RTP - Receita Tributária Própria

SEFAZ - Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará

SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão

SEPLAN - Secretaria de Planejamento

STF – Supremo Tribunal Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

V.5 ÍNDICES DE TABELAS

Tabela 1 - Reforma do Aparelho do Estado: Estrutura e Forma de administração.....	45
Tabela 2 - Mecanismos de Integração e Custos de Transação.....	77
Tabela 3 - Relação entre AP e gestão fiscal no New Public Management	98
Tabela 4 - Linha do tempo: evolução da formulação das regras fiscais e as relações com os modelos administrativos.....	112
Tabela 5 - Fundamentos e regras básicas do Código de Contabilidade Pública da União	120
Tabela 6 - Fundamentos e regras básicas da Lei n. 4320 (1964).	141
Tabela 7 - Quantidade absoluta e relativa de MPs (julho de 1993 a setembro de 2001)	146
Tabela 8 - Tipos de Quórum para Aprovação de Matérias no Senado e na Câmara	167
Tabela 9 - Avaliação sobre o Plano Real e Eleição de FHC	172
Tabela 10 - Pesquisa eleitoral por grau de formação (Nov.-1997 e Set.-1998)	177
Tabela 11 - Planos Plurianuais do Brasil de 1991 - 2019	185
Tabela 12 - Provisão e Passivo Contingente	201
Tabela 13 - Provisão para Ativo Contingente	201
Tabela 14 - Participação Relativa da arrecadação tributária (Região) (%) (1995- 2016)	232
Tabela 15 - Índice de Arrecadação Tributária (Brasil) 1995- 2016).....	232
Tabela 16 - Composição dos entrevistados	251
Tabela 17 - Análise descritiva para dados quantitativos (dados totais- Brasil)	257
Tabela 18 - Análise descritiva para dados quantitativos (PIB- Brasil)	259
Tabela 19 - Análise descritiva para dados quantitativos (RC- regiões)	259
Tabela 20 - Análise descritiva para dados quantitativos (IEFP- regiões)	260
Tabela 21 - Análise descritiva para dados quantitativos (DP- regiões)	261
Tabela 22 - Análise descritiva para dados quantitativos (INV- regiões)	263
Tabela 23 - Apresentação das violações de teto (VT- centro oeste)	266
Tabela 24 - Apresentação do diagrama de ramos-e-folhas (PIB- dados gerais)	269
Tabela 25 - Teste de Kolmogorov- Smirnov de uma amostra (dados totais- Brasil).....	278
Tabela 26 - Testes de normalidade (dados totais- Brasil)	279
Tabela 27 - Teste de Kolmogorov- Smirnov de uma amostra (DP- regiões).....	281
Tabela 28 - Testes de normalidade (dados totais- Brasil)	281

Tabela 29 - Relação da despesa com pessoal e receita corrente sob o efeito LRF (limite LRF)	298
Tabela 30 - Discriminação dos Estados e das fases da violação do teto	301
Tabela 31 - Frequência da violação do teto das despesas com pessoal sob o efeito LRF	301
Tabela 32 - Panorama das correlações de Pearson (dados totais- Brasil)	305
Tabela 33 - Panorama das correlações de Pearson com significância (dados totais- Brasil)	306
Tabela 34 - Apresentação das correlações de Pearson (Região Norte)	307
Tabela 35 - Apresentação das correlações de Pearson (Acre)	308
Tabela 36 - Panorama das correlações parciais de Pearson com significância (dados totais- Brasil)	309
Tabela 37 - Panorama das correlações parciais de Pearson com significância (dados totais- Brasil)	309
Tabela 38 - Apresentação das correlações parciais de Pearson com significância (Região Norte)	310
Tabela 39 - Apresentação das correlações parciais de Pearson com significância (Acre)	310
Tabela 40 - Variáveis inseridas/removidas (dados totais- Brasil)	312
Tabela 41 - Resumo do modelo (dados totais- Brasil)	312
Tabela 42 - ANOVA (dados totais- Brasil)	313
Tabela 43 - Coeficientes (dados totais- Brasil)	313
Tabela 44 - Variáveis inseridas/removidas (Região Norte)	315
Tabela 45 - Resumo do modelo (Região Norte)	315
Tabela 46 - ANOVA (Região Norte)	316
Tabela 47 - Coeficientes (dados totais - Brasil)	316
Tabela 48 - Variáveis inseridas/removidas (Acre)	317
Tabela 49 - Resumo do modelo (Acre)	317
Tabela 50 - ANOVA (Acre)	318
Tabela 51 - Coeficientes (Acre)	318
Tabela 52 - Síntese dos modelos de regressão linear	320
Tabela 53 - Percepção dos Especialistas Entrevistados	326

V.6 ÍNDICES DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução das Medidas Provisórias propostas pelo Poder Executivo(jul/1994-maio - 1996) - O Poder de propor dos Burocratas	147
Gráfico 2 - Comportamento e evolução dos índices inflacionários (IGP-DI, IGP-M e IPCA)	149
Gráfico 3 - Evolução da Receita Corrente Brasil (1995-2016).....	221
Gráfico 4 - Receita Corrente por Região (milhão) (1995- 2017).....	222
Gráfico 5 - Receita corrente dos Estados em diagramas de caixa - divisão temporal em pré-LRF e pós- LRF.	223
Gráfico 6 - Evolução da Receita Tributária no Brasil (1995-2016).....	230
Gráfico 7 - Evolução da Receita Tributária nas cinco regiões brasileiras (1995-2016)	231
Gráfico 8 - Receita Tributária dos Estados Brasileiros e a LRF como ponto de inflexão	233
Gráfico 9 - Evolução do índice de Esfoço Fiscal Próprio (IEFP) no Brasil (1995-2016).....	234
Gráfico 10 - Evolução do Índice de Esforço Fiscal Próprio(IEFP) nas cinco regiões brasileiras (1995-2016)	234
Gráfico 11 - Distribuição do índice de Esforço Fiscal Próprio(IEFP) nos Estados brasileiros, considerando o Limite da LRF.....	235
Gráfico 12 - Comportamento do Gasto de Pessoal com base na Receita Corrente Líquida no Brasil (1995-2016)	236
Gráfico 13 - Comportamento do Gasto de Pessoal por regiões brasileiras, com base na Receita Corrente Líquida no Brasil (1995-2016).....	237
Gráfico 14 - Evolução do Gasto de Pessoal, com base na Receita Corrente Líquida para os Estados brasileiros, considerando o Limite temporal da LRF (1995-2016)	237
Gráfico 15 - Evolução do Gasto de Pessoal no Brasil (1995-2016).....	238
Gráfico 16 - Evolução do Gasto de Pessoal por região brasileira (1995-2016).....	239
Gráfico 17 - Trajetória do investimento público brasileiro (1995-2016).....	240
Gráfico 18 - Evolução do investimento por região no Brasil (1995-2016).....	241
Gráfico 19 - Apresenta os investimentos dos Estados em diagramas de caixa e dividido temporalmente em pré- LRF e pós- LRF.	242
Gráfico 20 - Gráfico em barras das receitas corrente, tributária, despesa com pessoal e investimentos de todos os Estados brasileiros	258

Gráfico 21 – Frequências por Estado – violação do teto de gasto de pessoal.....	267
Gráfico 22 - Gráfico 21 – Histograma do PIB total	268
Gráfico 23 - Evolução do Investimento – Região Sul.....	270
Gráfico 24 - Diagrama de dispersão bivariado.....	272
Gráfico 25 - Diagrama de dispersão da receita corrente nas regiões brasileiras.....	273
Gráfico 26 - Diagrama de dispersão do IEPF regiões brasileiras.....	274
Gráfico 27 - Diagrama de dispersão da despesa de pessoal nas regiões brasileiras.....	275
Gráfico 28 - Diagrama da despesa de Pessoal x Receita Corrente nas regiões brasileiras	276
Gráfico 29 - Despesa de pessoal x Receita corrente Sudeste brasileiro.....	277
Gráfico 30 - Distribuição Uniforme	280
Gráfico 31 - Apresenta os valores marcados.....	282
Gráfico 32 Apresenta num gráfico de barras o produto interno bruto (PIB) brasileiro	283
Gráfico 33 - Apresenta a distribuição do PIB por Estados sob a divisão pré e pós- LRF.	284
Gráfico 34 - Apresenta o PIB dos Estados em diagramas de caixa e dividido temporalmente em pré- LRF e pós- LRF	285
Gráfico 35 - Apresenta em classificação decrescente as regiões e seus valores da receita corrente através dos anos, incluindo o detalhe de divisão entre a pré e pós- LRF.....	286
Gráfico 36 - Contas receita e despesa corrente	287
Gráfico 37 - Apresenta os valores da receita corrente, da receita tributária e da relação receita tributária e receita corrente, como IEPF, ao longo de 1995- 2017.....	288
Gráfico 38 - despesa com pessoal de forma total e por regiões	289
Gráfico 39 - valores de despesa com pessoal de forma total e por regiões.....	290
Gráfico 40 - valores percentuais da despesa com pessoal por regiões.....	291
Gráfico 41 - receita corrente e de despesa com pessoal a nível Brasil.....	292
Gráfico 42 - despesa com pessoal e receita corrente, sob as formas de barras	293
Gráfico 43 - despesa com pessoal e investimentos a nível Brasil.....	294
Gráfico 44 - receita corrente, receita tributária, despesa com pessoal e investimentos a nível Brasil	295
Gráfico 45 - relação despesa com pessoal e receita corrente	296
Gráfico 46 - relação despesa com pessoal e receita corrente	297
Gráfico 47 - diagramas de caixa com as frequências, as amplitudes, as medianas e a existência ou não de outliers	299

Gráfico 48 - teto dos gastos com pessoal	300
--	-----

V.7 ÍNDICES DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura dos estudos de governação e metagovernação no contexto do Novo Institucionalismo Económico	90
Figura 2 - Projeto de Lei PL 201, apresentado pelo Deputado Berto Conde, em 4 de maio de 1950.....	135
Figura 3 - Projeto de Lei Complementar N.18/1999 (origens da LRF)	157
Figura 4 - Dimensão do Plano Plurianual e a intersecção com a Lei Orçamental (PLOA)...	190
Figura 5 - Árvore de decisão de Ativos/Passivos contingentes	199
Figura 6 - Índice de esforço fiscal Brasil-Estados.....	262
Figura 7 - Efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal – Pós e Pré.....	263
Figura 8 - limite LRF e o Índice de Esforço Fiscal Próprio (IEFP)	302
Figura 9 - valores médios das fases pré e pós- LRF.....	303
Figura 10 - Regras Contábeis e Fiscais	338
Figura 11 – Relação do Novo Institucionalismo e a Lei de Responsabilidade Fiscal	344

WWW.ISCSP.ULISBOA.PT